

BAB II

**PENDAFTARAN TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG
POKOK AGRARIA NO.5 TAHUN 1960 JO PERATURAN
PEMERINTAH NO.24 TAHUN 1997**

A. Perihal Hak-Hak Atas Tanah Yang Harus Di Daftar

1. Hak Milik

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA Hak milik adalah hak turunmenurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengnigat bahwa hak tersebut memiliki fungsi sosial. Turun menurun artinya bahwa tanah tersebut dapat diwariskan apabila ada ahli warisnya jikalau pemilik tanah tersebut meninggal dunia, sepanjang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-. Terkuat, artinya tidak mudah hapus, hak yang lebih kuat dari hak atas tanah yang lainnya, waktu tidak terbatas dan dapat diwariskan, mudah dipertahankan apabila ada gangguan dari pihak lain. Terpenuh artinya hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain maupun tidak, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Hak milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan waraga negara Indonesia (WNI) dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam menggunakan hak milik harus melaksanakan apa yang diamanatkan dapa UUPA, bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial, yaitu penggunaan tanah harus berdasarkan dengan keadaan dan sifat haknya, tanah tersebut harus diurusi agar kesuburan terjaga dan menjegah kerusakan pada tanah tersebut, dan dalam menggunakan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian bagi orang lain.

Peralihan Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu hak milik dapat dialihkan dan beralih kepada pihak lain. Dua bentuk peralihan Hak Milik Atas tanah seabgai berikut: (Zulhadji, 2016, Hal. 34)

- 1) Beralih Adanya suatu peralihan hak karena perbuatan yang tidak sengaja atau perbuatan tersebut “karena Hukum” kepada pihak lain, dikarenakan seseorang yang mempunyai hak atas tanah tersebut telah meninggal dunia. Maka dalam hal ini secara hukum hak milik atas tanah tersebut berindah kepada ahli warisnya, sepanjang ahli waris tersebut memenuhi syarat sebagai Subjek Hukum.
- 2) Dialihkan pemindahan Hak Dialihkan/pemindahan hak artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu yang disengaja, agar hak atas tanah tersebut berpindah kepada pihak lain. Hal ini dilakukan dengan berbagai perbuatan hukum, berupa jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan dan lelang.

2. Hak Guna Usaha

Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Kemudian secara khusus diatur pula dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Kemudian, secara khusus lagi dalam pasal 50 ayat (2), yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu didalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Hak Guna Usaha berbeda dengan Hak Erpacht walaupun ide dari terbentuknya Hak Guna Usaha tersebut berasal dari Hak Erpacht. Begitu pun pula, dalam Hukum adat tidak mengenal adanya Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, kedua hak ini merupakan hak yang baru diciptakan berdasarkan kebutuhan masyarakat sekarang ini. (Imam soetiknjo, 1994, Hal. 73)

Berdasarkan Pasal 28 ayat 1 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang

dikuasi langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 guna perusahaan Pertanian, Perikanan atau peternakan.

Subyek yang bisa mendapatkan Hak Guna Usaha sesuai pasal 30 ayat (1) UPPA jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Subyek Hak Guna Usaha yang mempunyai Hak tersebut, akan tetapi tidak memenuhi sebagaimana yang dipersyaratkan dalam pasal 30 ayat (1) UUPA subjek hak Guna usaha wajib melaporkan dalam jangka waktu 1 tahun atau mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat dalam hal ini. Akan tetapi jika dalam jangka waktu satu tahun tidak dialihkan atau dilepaskan kepada pihak lain yang memenuhi syarat maka hak tersebut hapus demi hukum. (Chomzah, 2002, Hal. 18)

Ketentuan tersebut kembali lagi dijelaskan dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996.

Dari Pasal 30 tersebut diatas, dapat dirumuskan bahwa undang-undang telah memperluas subjek yang dapat menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Selain perseorangan warga negara Indonesia yang memiliki hak atas tanah, kemungkinan juga Badan Hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia dapat menjadi pemegang Hak Guna Usaha atas tanah tersebut. Akan tetapi, perlu diperhatikan Badan Hukum yang mendapatkan Hak Guna Usaha tersebut harus memenuhi beberapa syarat berdasarkan pasal 30 UUPA berikut ini: (Kartini Muljadi, 2005, Hal. 151)

- 1) Didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia,
- 2) Berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Bahwa penggunaan untuk pertama kali adalah selama 35 tahun, akan tetapi dapat diperpanjang kembali untuk jangka waktu selama 25 tahun. Apabila jangka waktu tersebut berakhir, maka Hak Guna Usaha tersebut dapat di perbaharui kembali dengan jangka waktu paling lama 35

tahun.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, Tanah hak guna usaha kembali menjadi Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara atau tanah Hak Pengelolaan.

3. Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 35 UUPA Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mempunyai maupun mendirikan bangunan diatas tanah dalam jangka waktu tertentu yang mana bangunan diatas tanah tersebut bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Jadi, dalam hal ini Pengguna bangunan tersebut bukanlah pemilik atas tanah bangunan tersebut. sehingga pengguna bangunan dan pemilik hak atas tanah adalah 2 (dua) hal yang berbeda. Sehingga disini berarti Pemegang Hak Guna Bangunan adalah berberda dengan pemegang Hak Milik atas tanah, atau dapat diartikan pemegang Hak Guna bangunan bukanlah pemilik dari hak atas tanah tersebut.

Dalam Pasal 36 ayat 1 mengatur mengenai siapa yang berhak mempunyai Hak Guna Bangunan bahwa yang dapat mempunyai hak Guna Bangunan adalah perseorangan warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesai. Dalam hal ini telah disebutkan di dalam pasal 39 UUPA, badan hukum dimungkinkan memiliki Hak Guna Bangunan dengan memenuhi syarat yang telah ditetapkan sebagai berikut:

- 1) Didirikan menurut ketentuan Hukum Indonesia; dan
- 2) Badan hukum tersebut berkedudukan di Indonesia

Mengenai tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan, berdasarkan pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 1996 mementukan bahwa , tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah sebagai berikut:

- 1) Tanah Negara;
- 2) Tanah Hak Pengelolaan;
- 3) Tanah Hak Milik.

Dalam pasal 35 (1) UPPA menyebutkan jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan, bahwa hak guna bangunan diberikan jangka waktu 20 tahun dan paling lama 30 tahun dan dapat di perpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. (Ruchiyat, 1989, Hal. 18)

Maka dari itu, atas dasar permintaan pemegang hak dan mengingat keperluan keadaan bangunan-bangunannya, maka jangka waktu tersebut dapat di perpanjang paling lama 20 tahun. (G. Kartasapoetra, 1986, Hal. 10)

Mengenai hapusnya Hak Guna bangunan telah disebutkan dalam pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1993 yang dinyatakan Hak Guna Bangunan hapus dikarenakan sebagai berikut:

- 1) berakhirnya jangka waktu sebagaimana waktu ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjiannya;
- 2) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang HPL atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena
- 3) Tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 32 atau;
- 4) dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian HGB antara pemegang HGB dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau
- 5) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- 6) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- 7) dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya;
- 8) ditelantarkan;
- 9) tanahnya musnah;
- 10) ketentuan Pasal 20 ayat (2). d. Hak Pakai Berdasarkan pasal 41 a

4. Hak Pakai

Berdasarkan pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari suatu tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, dalam hal ini berdasarkan keputusan oleh pejabat untuk memberikannya, sedangkan apabila milik orang lain maka berdasarkan perjanjian, yang itu bukan perjanjian pengelolaan tanah maupun sewa-menyewa. Kata “menggunakan” menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan yang dimaksud “memungut hasil” dalam hak pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya perternakan, perikanan, pertanian, perkebunan. (Auri, 2014, Hal. 2)

Mengenai siapa saja yang dapat mempunyai Hak Pakai diatur Dalam Peraturan Pemerintah Pasal 39 PP Nomor 40 tahun 1996 lebih rinci yang dapat mempunyai Hak Pakai;

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan Berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah;
- 4) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 6) Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- 7) Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan Internasional.
- 8) Konversi Hak Atas Tanah

Dalam Hukum Agraria mengatur mengenai Konversi Hak Atas tanah adalah secara umum dapat dikatakan sebagai perubahan atau dapat dikatakan sebagai penyesuaian dari peraturan-peraturan yang lama kepada peraturan-peraturan yang baru, yang mana dengan hak-hak yang baru pula. Konversi ini merupakan salah satu cara untuk memenuhi asas Unifikasi Hukum melaui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960. Peraturan Menteri Pertanahan dan Agraria (PMPA) Nomor 2 tahun 1962 mengatur mengenai

penegasan Konversi dan Pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah secara Normatif. (Ulfa Hasanah, 1997, Hal. 4)

Bahwa ketentuan berlakunya UUPA yang menjadi dasar, sehingga pada tanggal 24 September 1960 adalah masa berakhirnya sistem dualisme yang dianut pada zaman kolonial antara hukum *ex BW* dan hukum adat berkenaan dengan pertanahan di Indonesia. sehingga setelah beralkunay ketentuan-ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maka tidak mungkin diterbitkan lagi hak-hak tanah yang tunduk kepada hukum adat. (A.P. Parlindungan, 1990, Hal. 22)

Dimana di dalam penyesuaian ini memungkinkan hak atas tanah yang baru itu lebih kuat kedudukannya di dalam hukum, khususnya hukum pertanahan atau mungkin hak terdahulu tersebut memiliki kedudukan yang lebih rendah. Hal ini tentunya dikaitkan dengan kedudukan kewarganegaraan seseorang yang memegang hak atas tanah itu. (Soedharyo Soimin, 2001, Hal. 60)

Dalam Pasal 2 Peraturan menteri Pertanian dan agraria Nomor 2 tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan pendafrtan Bekas Hak-hak Indonesia Atas tanah, apabila diperinci dalam pasal II tersebut ada beberapa hak atas tanah yaitu:

- 1) Hak Agrarish Eigendom;
- 2) Milik, Yasan, hak atas druwe, hak atas druwe desa, Pesini;
- 3) Grant Sultan;
- 4) Landerijen Bezitsrecht, altijddurende erfacht, hak usaha atas bekas tanah partikulir.

Untuk pendaftaran konversi tersebut maka pemohon harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu tanda bukti haknya, yaitu bukti pajak, Surat keterangan kepala desa dan tanda bukti kewarganegaraanya.

B. Perihal Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah Pasal 1, menyatakan bahwa pendaftaran tanah

adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, dan termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dalam bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. (The Republic Of Indonesia, 1997, Hal. 1)

Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, jumlah badan usaha, dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani, tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa-menyewa.

Begitu pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut yaitu untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah, memerlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas, dan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan yang berlaku. Hal tersebut tercapai melalui pendaftaran tanah. Sebagai bagian proses pendaftaran tanah, sertifikat sebagai alat pembuktian hak atas tanah terkuat pun diterbitkan.

Dokumen-dokumen pertanahan sebagai hasil proses pendaftaran tanah adalah dokumen tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis yang bersangkutan. Dokumen-dokumen pertanahan tersebut dapat dipakai sebagai jaminan dan menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang lain yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Calon pembeli tanah atau calon kreditor merupakan pihak-pihak yang memiliki kepentingan atas tanah jika terjadi transaksi atau transaksi perkreditan. Tidak hanya calon pembeli atau calon kreditor, pemerintah juga sangat membutuhkan pencatatan atas tanah guna melaksanakan kebijakan pertanahan dengan tertib dan tidak tumpang tindih.

Proses pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

Agraria atau yang sering disingkat UUPA. Pasal 19 Undang-Undang ini memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran atas tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu: (Indonesia, 2004, Hal. 6)

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. [L¹SEP]
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi: [L¹SEP]1). Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah. [L¹SEP]2). Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut. [L¹SEP]3).Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. [L¹SEP]
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas social ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. [L¹SEP]
- 4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termaksud dalam ayat (2) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. [L¹SEP]Pendaftaran atas tanah tersebut selanjutnya diatur melalui Peraturan [L¹SEP]Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2) dan pasal 38 ayat (2) UUPA.

2. Tujuan pendaftaran Tanah

Pasal PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan pendaftaran atas tanah memiliki tujuan sebagai berikut: (The Republic Of Indonesia, 1997, Hal. 3)

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susunan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk melaksanakan fungsi informasi tersebut data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

3. Unsur-Unsur Pendaftaran Tanah

Dari definisi diatas dapat dilihat bahwa pendaftaran tanah mempunyai unsur- unsur sebagai berikut:

- a. Rangkaian kegiatan menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.
- b. Dilakukan oleh Pemerintah Pendaftaran tanah diselenggarakan Pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan, pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang

ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional/melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan.

- c. secara terus-menerus dan teratur terus-menerus menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Sekali tanah itu didaftarkan maka setiap terjadi perubahan atas tanah maupun subyeknya harus disesuaikan dengan pendaftaran tanah. Sedangkan teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum biarpun daya kekuatannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.
- d. untuk mengumpulkan data tanah^[1] wilayah tertentu dan tujuan tertentu yang dimaksud wilayah adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang bisa meliputi seluruh negara, desa, ataupun kelurahan seperti yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memproses, menyimpan, menyajikan pada masyarakat dengan memberikan alat bukti kepada pemilik tanah beserta pemeliharaannya.

Pendaftaran tanah atau dalam literatur sering disebut land record atau juga cadastral merupakan bagian dari masalah keagrariaan (agrarian). Melihat permasalahan keagrariaan tersebut pendaftaran tanah memang yang paling menonjol, baik di Negara-negara belum maju maupun di negara-negara sudah maju, karena ia merupakan institusi Negara satu-satunya yang mempunyai otoritas untuk memberikan legalitas bagi setiap pemilikan/penguasaan tanah. Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia Pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi tiga bidang kegiatan yaitu Bidang fisik atau teknis kadastral, Bidang yuridis

dan Penerbitan dokumen tanda bukti hak.

Kegiatan dibidang fisik mengenai tanahnya, yaitu sebagaimana telah dikemukakan diatas, untuk memperoleh data mengenai letaknya, batas-batasnya, luasnya, bangunan-bangunan dan/atau tanaman-tanaman penting yang ada diatasnya. Kegiatan teknis kadastral ini menghasilkan peta pendaftaran yang melukiskan semua tanah yang ada di wilayah pendaftaran yang sudah diukur. Untuk tiap bidang tanah yang haknya didaftar dibuatkan surat ukur.

Kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai haknya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidaknya hak pihak lain yang membebaninya. Pengumpulan data tersebut menggunakan alat pembuktian berupa dokumen, dan lain-lainnya. Kegiatan yang ketiga adalah penerbitan surat tanda bukti haknya. Bentuk kegiatan pendaftaran dan hasilnya, termasuk apa yang merupakan tanda bukti hak, tergantung pada sistem pendaftaran yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh Negara yang bersangkutan. Kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran untuk pertama kali yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis tersebut mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah yang dilakukan untuk keperluan pendaftarannya disebut kegiatan adjudikasi.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu secara sistematis dan 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 atau kelurahan. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.

4. Tata Cara Pendaftaran Tanah

Pendaftaran untuk pertama kali atau pembukuan sesuatu hak atas tanah berguna supaya kita bisa menentukan secara memuaskan siapa yang berhak atas suatu tanah serta batas-batas dari tanah itu.

Pendaftaran tanah yang ada di Indonesia selain diatur dalam pasal 19 UUPA juga diatur dalam PP 24 tahun 1997. Pendaftaran diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan PP 24 tahun 1997 pasal 5. Pendaftaran tanah memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak atas tanah juga diatur dalam pasal 6 ayat (1) dan (2) PP 24 tahun 1997.

Bunyi pasal 6 ayat (1) :

- (1). Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kantor pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.
- (2). Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Pendaftaran tanah juga dibagi menjadi 2 yaitu pendaftaran secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.
 - a) Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pendaftaran tanah secara sistematis adalah pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh pemerintah yang meliputi wilayah desa atau kelurahan. Hal ini dijelaskan dalam pasal 1 ayat 10 PP 24 Tahun 1997 yaitu Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. (The Republic Of Indonesia, 1997, Hal. 2)

Jadi kegiatan pendaftaran ini merupakan kegiatan atau rencana dari pemerintah untuk melakukan pencatatan bidang tanah yang berada dalam

suatu wilayah Kabupaten, Desa atau Kelurahan dimana suatu bidang tanah berada. Kegiatan ini biasanya masuk dalam agenda pemerintah seperti Pemutihan maupun PRONA (Proyek Tahunan) yang mempunyai tujuan untuk melakukan pemeliharaan dan pencatatan bidang tanah.

b) Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran Tanah secara Sporadik adalah Pendaftaran tanah yang dilakukan secara individu ataupun massal dalam suatu desa atau kelurahan. Hal ini dijelaskan dalam PP 24 tahun 1997 pasal 1 ayat 11 yaitu Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. 14 Pendaftaran ini dilakukan atas kemauan suatu individu atau masyarakat yang mempunyai kemauan untuk mendaftarkan hak milik atas tanah yang dimilikinya dengan cara datang ke Kantor Kantor Pertanahan dimana tanah tersebut berada. Pemohon mendaftarkan tanah atas inisiatif sendiri bukan karena adanya program dari pemerintah yang dalam hal ini pendaftaran tanah secara sistematis berbeda dengan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadic juga merupakan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Selain itu pendaftaran tanah pertama kali meliputi sebagai berikut :

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik.

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan kegiatan meliputi :

- a. Pembuatan peta daftar pendaftaran.
- b. Penetapan batas bidang tanah.
- c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran.
- d. Pembuatan daftar tanah.

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu system penomoran. Ketentuan

tersebut dimuat dalam peraturan pemerintah No 24 tahun 1997 pasal 1 ayat (16). Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. (Yamin Lubis, 2012, Hal. 416)

e. Pembuatan Surat Ukur

Bagi bidang tanah yang sudah diukur atau dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Dimana wilayah pendaftaran secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran. Surat ukur dibuat dari hasil pengukuran.

2. Pembuktian hak dan Pembukuannya

Kegiatan dalam pembuktian hak atas tanah beserta pembukuan hak atas tanah meliputi :

- a. Pembuktian hak baru
- b. Pembuktian hak lama
- c. Pembukuan hak

3. Penerbitan Sertifikat

4. Penyajian data fisik dan yuridis

5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Dengan terdaftarnya bagian tanah, sebenarnya tidak semata-mata akan terwujud jaminan kepastian keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut : (Samun Ismaya, 2013, Hal. 99)

- 1) Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah.
- 2) Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut.
- 3) Adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan.
- 4) Mudah dilaksanakan.

5. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dileksanakan sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 2 PP Nomor 24/1997 dan penjelasannya: (The Republic Of Indonesia, 1997, Hal. 3)

- 1) Asas sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.
- 2) Asas aman menunjukkan pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan secara carmat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah tersebut.
- 3) Asas terjangkau, menunjuk pada keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- 4) Asas mutakhir, menunjuk pada kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan yang terjadi dikemudian hari.
- 5) Asas mutakhir/terbuka, menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan sesuai dengan kenyataannya dilapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang sebenarnya, untuk itu pula dilakukan asas terbuka.

C. Perihal Sertipikat Ganda

1. Pengertian Sertipikat Ganda

Sertipikat ganda hak atas tanah adalah sertifikat yang diterbitkan oleh BPN yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada penduduk tanah secara keseluruhan atau pun sebagian tanah

milik orang lain. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.

Hal semacam ini disebut pula Sertifikat Tumpang Tindih (*overlapping*) Baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.

Apabila ditinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan. Sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau suatu badan hukum, mempunyai suatu hak atas sebidang tanah tertentu.

Pada kenyataan bahwa seorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud. Adanya surat-surat jual beli, belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang dibelinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya. Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertipikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya.

2. Faktor Penyebab Lahirnya Sertipikat Ganda

Faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda adalah teori dari Lawrence M. Friedman.

Menurut Lawrence M. Friedman (2001: 7-9), ada tiga unsur dalam sistem hukum, yaitu :

a. Struktur (*Structure*)

Struktur menurut Friedman adalah kerangka bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.

b. Substansi (*Substance*)

Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu mencakup peraturan baru yang mereka susun, mencakup juga *living law* (hukum

yang hidup) dan bukan hanya aturan yang ada dalam Kitab Undang-Undang atau Law in books.

c. Kultur Hukum (*Legal Culture*)

Kultur Hukum menurut Friedman adalah setiap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah susunan pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan.

Berdasarkan teori sistem dari Friedman diatas jika dikaitkan dengan permasalahan sertipikat ganda maka anggapan dasar tentang faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda adalah dari ketiga unsur tersebut. Dari unsur pertama yaitu struktur maka dapat dianalisa bahwa penyebab terjadinya sertipikat ganda adalah dimungkinkan adanya kesalahan dan kelalaian dari instansi pemerintah sebagai pelaksana dari pendaftaran tanah yaitu Kantor pertanahan seperti adanya kesalahan penunjukan batas serta pengukuran luas bidang tanah oleh petugas Kantor Pertanahan.

Dari unsur kedua yaitu substansi maka dapat dianalisa bahwa penyebab terjadinya sertipikat ganda adalah dapat dimungkinkan dari peraturan perundangundangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Peraturan perundangundangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah dimungkinkan tidak mengatur secara terperinci terkait proses dan prosedur pendaftaran tanah sehingga ada celah timbulnya sertipikat ganda.

Dari unsur ketiga yaitu Kultur Hukum maka dapat dianalisa bahwa penyebab terjadinya sertipikat ganda adalah dimungkinkan dari pandangan masyarakat terhadap hukum. Dapat dicontohkan yaitu pada saat proses pengukuran tanah. Dalam Pasal 18 PP Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa dalam penetapan batas-batas tanah sedapat mungkin mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang berbatasan. Akan tetapi pada kenyataannya pemegang hak atas tanah yang ingin mendaftarkan tanahnya menganggap hal itu tidak terlalu penting karena menurut Adrian. S (2007 : 35):

“Ukuran yang digunakan dalam bidang pertanahan menurut hukum adat adalah konstruksi yuridis yang abstrak, sehingga batas-batas

pertanahan antara persekutuan hukum adat yang satu dengan yang lainnya yang bertetangga sering kali tidaklah jelas adanya. Ketika satu persekutuan hukum adat mengklaim batas tertentu tanahnya, bias jadi itu sudah dianggap melampaui batas yang telah diklaim oleh persekutuan hukum adat tetangganya.”

Sehingga dari situ dimungkinkan terjadinya kesalahan penunjukan batas dan terjadilah sertipikat ganda karena adanya tumpang tindih sertipikat hak atas tanah.

Dengan demikian, maka bisa dimungkinkan adanya gugatan terkait terbitnya sertipikat ganda kepada pemilik sertipikat yang dianggap cacat hukum dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya. Seperti apa yang dijelaskan oleh Adrian. S (2007 : 122) yang menyebutkan bahwa: “Di dalam asas *nemo plus iuris, perlindeungan* diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.”

3. Kekuatan Hukum Sertipikat Ganda

Sertipikat ganda atas tanah secara singkat dapat diartikan sebagai sertipikat-sertipikat yang menguarikan satu bidang tanah yang sama atau secara luas sertipikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh badan hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian dengan bagian lain, sehingga terbitlah sertipikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebaaian tanah milik orang lain.

Sertipikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah telah mengikat bagi para pihak BPN untuk menerbitkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat atas kepemilikan tanah. Sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak disebutkan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Maksud diterbitkan sertipikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dapat membuktikan bahwa dirinya untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan. (Urip Santoso, 2012, Hal. 75) Karena itu selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data yang tercantum dalam

sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik untuk melakukan perbuatan hukum seperti umumnya. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama tidak alat bukti lain yang membantahnya.

Dalam membuktikan adanya sesuatu peristiwa sesuatu atau adanya sesuatu hak pertama-tama digunakan bukti tulisan. Apabila bukti tulisan tidak ada atau tidak cukup maka digunakan bukti saksi, apabila bukti saksi tidak cukup maka digunakan bukti persangkaan, jika bukti tulisan ditambah bukti saksi dan bukti persangkaan juga belum cukup maka ditambah bukti pengakuan. Jika dengan bukti sumpah. (Ismail, 2011, Hal. 4).

Dengan demikian pengadilan berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertipikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan.

Walaupun pengadilan berwenang memutuskan ketidak absahan atau menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum terhadap suatu sertipikat tetapi pengadilan tidak berwenang untuk membatalkan sertipikat yang bersangkutan. Pembatalan sertipikat dan pernyataan bahwa sertipikat mempunyai kekuatan hukum merupakan dua hal yang berbeda walaupun saling berhubungan. Perbedaan prinsipnya terletak pada akibat hukum dan kewenangannya. Suatu pernyataan yang menyatakan bahwa sertipikat tidak mempunyai kekuatan hukum merupakan kewenangan pengadilan sedangkan pembatalan sertipikat ialah kewenangan dari pihak BPN.

Akta merupakan alat bukti kepemilikan tanah dan menjelaskan sejarah peralihan hak atas tanah termasuk akta jual beli, akta waris, akta hibah dan sebagainya. Secara yuridis alat bukti ini juga sudah mempunyai kekuatan hukum, akan tetapi tidak sekuat alat bukti yang dinamakan sertipikat.

Untuk mendapatkan jaminan kekuatan hukum dan kepastian hak atas tanah, maka masyarakat perlu mendaftarkan tanah guna memperoleh sertipikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah. Sertipikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan pasal 32 ayat

(1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah , yang kini telah dicabut dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 . Sertipikat merupakan alat bukti yang kuat dan autentik. Kekuatan sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat sebagai alat bukti yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lawan yang membuktikan sebaliknya.

4. Akibat Hukum Sertipikat Ganda

Sertipikat Ganda adalah suatu kejadian dimana sebidang tanah memiliki dua sertipikat tanah, dan sertifikat tanah tersebut di miliki oleh pihak yang berbeda dan pihak-pihak tersebut merasa dirugikan satu sama lain. Sertipikat Ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan (dua) sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. (Usman, 2018, Hal. 2) . Akibat Hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum ataupun akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu yang oleh hukum yang bersangkutan sendiri telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Jadi sederhananya, akibat hukum lahir dari peristiwa hukum. (Salim HS, 2012, Hal. 221)

Akibat hukum merupakan suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh karena suatu sebab, yaitu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum, baik perbuatan yang sesuai dengan hukum, maupun perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum. Akibat hukum dengan adanya sertipikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertipikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Dengan munculnya permasalahan berupa sertipikat ganda, maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pendaftaran tanah.