

BAB II

SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH

Dalam bab ini hanya akan mengemukakan konsep-konsep dan dasar-dasar hukum yang berkaitan dengan sertipikat hak atas tanah. Sehingga dalam bagian ini belum akan masuk dalam pembahasan ataupun analisis hukumnya, yang mana bagian tersebut akan diuraikan secara spesifik pada bab selanjutnya yaitu bab tiga. Bagian dalam bab ini merupakan suatu hal yang sangat penting agar supaya dapat memahami konsep maupun dasar-dasar hukumnya.

A. Pengertian Sertipikat Hak Atas Tanah

Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa belanda “*Certificat*” yang artinya surat tanda bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu¹. Pengertian tersebut pada prinsipnya sama dengan defenisi yang diberikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang menyatakan sertipikat adalah suatu tanda atau surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau suatu kejadian.² Secara normatif defenisi di atas mendapat afimasi dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24/1997) disebutkan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA untuk hak atas tanah hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing – masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

¹ Yamin Lubis, & Abd. Rahim Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Cet II; Bandung: CV. Mandar Maju, hal. 27.

² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat disimpulkan secara sumir bahwa sertipikat hak atas tanah adalah sebuah surat atau dokumen yang memberikan tanda atau jaminan akan eksistensi hak kepada pemegang sah atas suatu obyek yang sudah didaftarkan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku atau dengan kata lain sertipikat hak atas tanah tersebut berlaku sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat bagi pemegangnya sepanjang tidak ada pembuktian sebaliknya. Untuk itu dengan kata lain sertipikat berlaku juga sebagai alat bukti yang menyatakan tanah tersebut telah diadministrasikan oleh negara, dengan dilakukannya administrasi oleh negara kemudian buktinya diberikan kepada orang yang telah mendaftarkannya kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Pendapat di atas juga mendapat penegasan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, disebutkan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang mengenai data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. data fisik dan data yuridis dalam buku tanah diuraikan dalam bentuk daftar, sedangkan data Fisik dalam surat ukur disajikan dalam peta dan uraian. Dalam surat ukur dicantumkan keadaan, letak, luas, dan batas-batas tanah yang bersangkutan.³

³ Pasal 32 ayat (1) Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;

Apabila melihat uraian di atas, bahwa pada prinsipnya dikatakan bahwa sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yang artinya bahwa secara mutatis mutandis sertifikat akan menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak milik atas tanah dan tentunya sertifikat tersebut akan memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya, dengan adanya jaminan kepastian hukum tersebut, maka pemegang sertipikat sah akan mendapatkan perlindungan hukum dari gangguan pihak lain serta menghindari terjadinya sengketa dengan pihak lain.

B. Pendaftaran Tanah

I. Pengertian Pendaftaran Tanah

Secara normatif hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sedangkan ketentuan spesifik mengenai pendaftaran tanah dalam undang-undang yang sama dapat dilihat dalam Pasal 19 UUPA⁴ yang memberikan kewenangan delegasi kepada pemerintah untuk mengatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari UUPA yang mengatur secara spesifik tentang pendaftaran tanah. Berdasarkan perintah undang-undang tersebut dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah sebagai peraturan pelaksanaanya.

Pengertian pendaftaran tanah dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 1 PP 24/1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan

⁴ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan endaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa dasar hukum pendaftaran terdapat dalam beberapa hukum positif diantaranya ada yang diatur menggunakan instrumen undang-undang dan dalam peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana atas undang-undang.

a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Ketentuan tentang jaminan kepastian hukum hak atas tanah dapat dibaca dalam pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.⁵ Dari Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA dapat dikatakan bahwa ketentuan pasal tersebut ditujukan kepada pemerintah (*to execute the law*) agar di seluruh wilayah Indonesia dilakukan atau diadakan pendaftaran tanah yang sifatnya *recht kadaster* yang artinya bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah.

Ketentuan-ketentuan lainnya terdapat dalam beberapa pasal-pasal berbeda dalam UUPA yang mana ketentuan tersebut ditujukan kepada para pemegang hak dengan maksud agar memperoleh kepastian tentang haknya, antara lain:

⁵ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pasal 23 ayat (1) UUPA:

“Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19”;

Pasal 32 ayat (1) UUPA:

“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:

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”;

b. Peraturan Pemerintah/Peraturan Pelaksana

Secara *legal rule historis* peraturan pelaksana tentang pendaftaran tanah pertama kalinya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.⁶ Dalam ketentuan Pasal 64 menyatakan semua peraturan perundangan pelaksanaan PP 10/1961 yang telah ada tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah ataupun diganti berdasarkan peraturan pemerintah yang baru. Apabila melihat alasan dari

⁶ Ketentuan Penutup Pasal 56 dan 66 PP 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan dan bahwa sejak tanggal tersebut PP 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi.

segi yuridis mengapa perlu dibentuk peraturan pemerintah yang baru adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, sehingga memerlukan tersedianya perangkat hukum positif yang komprehensif yang tentunya harus dilaksanakan secara efisien dan konsisten. Dengan kenyataan bahwa PP 10/1961 belum dapat memberikan hasil yang memuaskan, sehingga dipandang perlu mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Berdasarkan latar belakang tersebut disusunlah regulasi yang khusus mengatur tentang pendaftaran tanah yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan PMK/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Dalam ketentuan Pasal 19 UUPA menjelaskan bahwa diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka memberikan atau menjamin kepastian hukum. Kemudian definisi tersebut mendapat afirmasi dalam Pasal 3 PMA/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi pendaftaran tanah dilakukan dalam rangka:⁷

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, pemilik satuan rumah susun, pemegang hak tanggungan, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

⁷ Ana Silviana, *Teori Dan Praktek Pendaftaran Tanah*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010, hlm. 20-21.

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar memperoleh data dengan mudah tentang sebidang tanah yang akan diperlukan (calon pembeli, calon kreditor)
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Selain tujuan seperti yang telah disebutkan di atas, tujuan diadakannya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk tersedianya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, sehingga dengan terselenggaranya pendaftaran tanah yang jujur, baik dan benar dapat mewujudkan tertib administrasi dibidang pertanahan. Sehingga apabila terdapat sengketa atau kasus pertanahan yang salah satu contohnya adalah adanya sertipikat ganda dalam satu bidang, dapat diputuskan secara sah dan meyakinkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan data-data yang ada /valid.

4. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Hal-hal mengenai asas-asas pendaftaran tanah dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 2 PP 24/1997, disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Berikut penjelasannya:⁸

- a. Asas Sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan – ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami

⁸ *Ibid.*, h. 19

oleh pihak – pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendafrtan tanah itu sendiri.

c. Asas terjangkau dimaksudkan terjangkaunya bagi pihak – pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah, sehingga pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

C. Penyelesaian Sengketa Sertipikat Hak Atas Tanah

Sebelum masuk pada penjelasan selanjutnya, penting untuk terlebih dahulu diuraikan pengertian tentang sengketa sertipikat hak atas tanah atau kasus tentang pertanahan. Dijelaskan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan bahwa yang disebut dengan kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapatkan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan.⁹ Rumusan lain mengenai sengketa pertanahan dapat juga ditemukan dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 huruf f Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tatacara Penanganan Sengketa Pertanahan yang berbunyi, sengketa pertanahan adalah

⁹ Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, 2020, *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional*, Notarius, Vol. 13, no. 1, h. 162.

perbedaan pendapat mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.¹⁰ Pada pokoknya persoalan sengketa tentang pertanahan apabila dilihat dari segi substansinya adalah suatu kasus atau sengketa yang berkaitan dengan penggunaan tanah, penguasaan tanah, juga dapat berupa keabsahan suatu hak atas tanah serta prosedur pemberian hak atas tanah dalam rangka pendaftaran tanah guna memperoleh sertipikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan sah atas suatu obyek (tanah).

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa sertipikat adalah surat tanda bukti hak, oleh karena itu sangat penting jika terjadi sengketa karena sertipikat tersebut berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Sertipikat tersebut adalah milik seseorang sesuai dengan yang tertera di dalam sertipikat. Jadi bagi si pemegang sertipikat, sertipikat merupakan pegangan yang sangat kuat dalam pembuktian hak miliknya, sebab dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. Namun yang menjadi pertanyaannya adalah bagaimana apabila terdapat dua sertipikat atau lebih dalam satu objek (tanah)? Berdasarkan pertanyaan tersebut, berikut penulis akan menjelaskan secara umum cara penyelesaian sengketa apabila terjadi tentang tumpang tindih sertipikat ndalam satu bidang. Penyelesaian sengketa tersebut dapat dimelalui du acara yaitu melalui Badan

¹⁰ Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan; Pihak-pihak yang berkepentingan adalah pihak-pihak yang merasa mempunyai hubungan hukum dengan bidang tanah tertentu atau pihak lain yang kepentingannya terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut; .Menteri adalah Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pertanahan Nasional atau melalui proses litigasi/badan peradilan. Pembentukan BPN berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sebagai panduan operasional BPN dikeluarkanlah Surat Keputusan Nomor 11/KBPN/1988 *jo* Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1989 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya.¹¹ Secara normatif BPN adalah satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanat dalam mengelola bidang pertanahan sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan bahwa BPN melaksanakan tugas dibidang pertanahan secara nasional regional dan sectoral.

Demi meminimalisir sengketa pertanahan *in casu* disebabkan oleh sertifikat ganda, maka peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat di bidang pertanahan antara lain adalah: 1) Mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan 2) Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban , menyiapkan memori banding, memori kontra, memori kasasi, memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan negara; 3) Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan; 4) Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai penyelesaian sengketa tanah; 5) Menelaah dan menyiapkan konsep pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi berdasarkan kekuatan keputusan pengadilan; 6) Dokumentasi.¹²

¹¹ Darwis Anatami, 2017, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 12, No. 1, hal. 12.

¹² *Loc. Cit.*, Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, h. 165.

BPN juga memiliki mekanisme tertentu dalam menangani dan menyelesaikan perkara sengketa pertanahan dalam hal ini termasuk sengketa yang dikarenakan tumpang tindih sertipikat, yaitu:¹³ 1) Sengketa tanah kerap diketahui oleh pihak BPN melalui pengaduan; 2) Pengaduan lalu ditindaklanjuti dengan identifikasi masalah. Memastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau diluar kewenangan BPN; 3) Jika merupakan kewenangan BPN, maka BPN mengkaji masalah terkait untuk membuktikan kebenaran terkait pengaduan serta menentukan apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut; 4) Jika permasalahan bersifat strategis maka diperlukan pembentukan unit kerja. jika bersifat polits, sosial, dan ekonomi maka tim melibatkan institusi seperti DPR atau DPRD, Kementerian Dalam Negeri, atau Pemerintah Daerah terkait; 5) Tim menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.

Namun pada faktanya, penyelesaian sengketa pertanahan tidak hanya dilakukan oleh pihak BPN, tetapi dapat juga diselesaikan melalui lembaga-lembaga peradilan baik pada lingkup peradilan umum dan peradilan tata usaha negara (PTUN). Namun yang harus diketahui bahwa apabila mau diajukan ke peradilan umum harus pada hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan pada bidang keperdataan dan/atau pidana. Sebagai contoh yang sementara diteliti dalam tulisan ini, para pihak yang bersengketa mengajukan gugatan kepada pengadilan negeri untuk memutus sengketa sertipikat ganda. Berdasarkan surat gugatan para penggugat, menurut penulis alasan mengapa diajukan gugatan tersebut ke peradilan umum dan bukan ke BPN ataupun PTUN dikarenakan dalam gugatannya para

¹³

Ibid.

penggugat mendalilkan bahwa para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum/PMH (ruang lingkup hukum perdata). Berbeda halnya dengan peradilan tata usaha negara (PTUN) yang menyelesaikan kasus pertanahan khusus yang berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara *in casu* BPN ataupun pejabat-pejabat yang berkaitan dengan pertanahan. Sehingga, berdasarkan uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa gugatan para penggugat sudah sesuai dengan kompetensi absolut.

