

**AKIBAT HUKUM TERBITNYA SERTIFIKAT HAK
MILIK ATAS TANAH YANG BERSIFAT GANDA
(STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA
MEDAN)**

SKRIPSI

**Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat Untuk Mmpemperoleh Gelar
Sarjana Hukum Program Studi Ilmu Hukum**

Oleh

FERDY ANANDA HARAHAHAP
NPM. 0606200212



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN**

2016

ABSTRAK

AKIBAT HUKUM TERBITNYA SHM ATAS TANAH YANG BERSIFAT GANDA

(STUDI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN)

Sertipikat adalah tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul bergambar Garuda dan dijilid menjadi satu yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sertipikat Hak Atas Tanah merupakan alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat bagi pemegang haknya. Sertipikat ganda adalah satu bidang tanah diuraikan dalam dua sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Sertipikat ganda membawa dampak ketidakpastian hukum, sehingga tidak jarang terjadi sengketa diantara para pihak bahkan sampai ke Pengadilan. Salah satu contoh yaitu kasus tumpang tindih yang diselesaikan melalui Pengadilan adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 39/G.TUN/2006/PTUN.MDN telah dilakukan 2 kali penerbitan sertipikat Oleh Kantor Pertanahan Kota Medan.

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terbitnya sertipikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Medan dan untuk mengetahui upaya yang dilakukan apabila terjadi sengketa atas kepemilikan sertipikat yang diakibatkan karena terjadinya tumpang tindih di Kantor Pertanahan Kota Medan Penelitian ini dilakukan dengan melakukan pendekatan secara yuridis empiris, berupa penelitian tentang pengaruh berlakunya hukum positif dari aspek hukumnya dan tentang pengaruh berlakunya terhadap masyarakat dalam pemecahan masalah.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa kasus terjadinya tumpang tindih disebabkan karena tidak adanya Peta Pendaftaran yang lengkap sebagai pedoman dalam penerbitan sertipikat dan adanya ketidakcermatan dan ketidaktelitian Kantor Pertanahan Kota Medan dalam memeriksa dan meneliti data fisik dan data yuridis dalam pengecekan warkah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Medan. Penyelesaian sengketa dalam kasus ini dilakukan melalui jalur Peradilan (litigasi). Kesimpulan dari penelitian ini faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Medan yaitu karena adanya peta pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap, faktor manusianya baik disebabkan karena human error maupun adanya itikad tidak baik dari pemohon, adanya pemecahan atau pemekaran wilayah, adanya administrasi yang tidak benar di kelurahan dan adanya perubahan tata ruang oleh pemerintah kota. Upaya penyelesaian hukumnya terhadap sertipikat ganda dapat dilakukan dengan penyelesaian sengketa melalui Badan Pertanahan Nasional (non litigasi) dan apabila tidak tercapai dilakukan dengan penyelesaian sengketa melalui Peradilan (litigasi).

Kata Kunci : Sertifikat, Sertifikat Ganda, Hak Milik

KATA PENGANTAR

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Penyayang atas segala Rahmat dan karunia Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **Akibat Hukum Terbitnya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Bersifat Ganda (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Medan) ”**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebenar-benarnya kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussanai M.A atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Hj. Ida Hanifah, S.H., M.hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.hum, dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Faisal, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I dan Bapak Nur Alamsyah, S.H, M.H. selaku Pembimbing II yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada ibunda Bedasari Srg yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Abanganda Reza PahleviHrp & Istrinya Kak Sri yang cerewet serta Ponakanku Ezi Odonk yang selalu tertawa dan membuat penulis selalu tersenyum, Serta Kakakanda tercinta Imelda Hrp & Suami yang selalu mendorong dan memberi spirit agar penulis dapat menyelesaikan kuliah.

Dikesempatan ini juga diucapkan terima kasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan yaitu : Adan, Amar, dan sahabat-sahabat terdekat yang lainnya yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu.

Disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, oleh karena itu diharapkan masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terima kasih kepada semua yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, tiada lain yang diucapkan semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam perlindungan Allah SWT, Amin Ya Rabbal Alamin.

Medan, Oktober 2016

Penulis

Ferdy Ananda Harahap

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	11
2. Faedah Penelitian	12
B. Tujuan Penelitian	12
C. Metode Penelitian	12
1. Sifat Penelitian	12
2. Sumber Data	13
3. Alat Pengumpul Data	13
4. Analisis Data	13
D. Definisi Operasional	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Pengertian Pendaftaran Tanah	14
B. Hak Atas Tanah.....	23
C. Sertifikat Ganda	24
D. Sengketa Hak Atas Tanah	29
E. Pemegang Hak Milik	34

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	34
	A. Faktor Faktor Yang Menjadi Penyebab Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah	34
	B. Bagaimana Upaya Penyelesaian Sertifikat Ganda Hak Milik Atas Tanah	37
	C. Bagaimana Akibat Hukum Sertifikat Ganda Terhadap Pemegang Hak Milik	50
BAB IV	KESIMPULAN DAN SARAN	75
	A. Kesimpulan	75
	B. Saran	76

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang

Kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan berarti bahwa setiap warga negara Indonesia dapat menguasai tanah secara aman dan mantap.¹ Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu/lamanya seseorang dapat mempunyai/menguasai tanah sesuai dengan isi kewenangan dari hak atas tanah tersebut, sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasaan ilegal ataupun dari penguasa.

Hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan tertentu.

Sedangkan tujuan pemakaian tanah pada hakekatnya ada 2 yaitu :

1. Untuk diusahakan misalnya Pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan.
2. Tanah dipakai sebagai tempat membangun misalnya bangunan gedung, lapangan, jalan, dan lain-lain.²

Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah dimaksud memberi wewenang untuk mempergunakan

¹Arie Sukanti Hutagalung, Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993, melalui <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/31491/1/Reference.pdf>, diakses Senin 05 Oktober 2015, Pukul 14.00 wib.

²Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, [http://digilib.esaunggul.ac.id/public/UEU Undergraduate 1330 DAFTAR %20PUSTAKA.pdf](http://digilib.esaunggul.ac.id/public/UEU Undergraduate 1330 DAFTAR%20PUSTAKA.pdf), diakses Senin 05 Oktober 2015, Pukul 14.00 wib.

tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Didalam sistem hukum nasional demikian halnya dengan hukum tanah, maka harus sejalan dengan kontitusi yang berlaku di Negara kita yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang dasar 1945, yang menegaskan bahwa” *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*”

Dalam rangka penyelenggaraan pengelolaan tanah khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan hak-hak atas tanah dan pengaturan dalam rangka membangun kehidupan masyarakat yang aman dan adil, diperlukan lembaga yang berhak memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan pelayanan untuk urusan-urusan yang berkaitan dengan tanah. Lembaga yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan, melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 Tanggal 11 April 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dimana dalam Perpres tersebut BPN merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang merupakan instansi vertikal. Berdasarkan Perpres tersebut BPN diberikan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Salah satu tugas pemerintahan yang diemban oleh BPN adalah melaksanakan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia dalam rangka menjamin kepastian hukum mengenai letak, batas dan luas tanah, status tanah dan subyek yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertipikat yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Selain UUPA juga diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Menurut Badan Pertanahan Nasional jumlah bidang-bidang tanah diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tidak kurang dari 80 juta bidang. Apabila mempertimbangkan pokok-pokok tujuan dari UUPA diatas, jelas bahwa semestinya terhadap 80 juta bidang tanah tersebut, telah dapat diberikan kepastian hukumnya bagi para pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Namun, kenyataan yang ada nampaknya tidaklah demikian, sebab pencapaian dari pendaftaran tanah yang dilakukan hingga saat ini baru berkisar 30 juta sertipikat bidang tanah.³

Dengan demikian masih jauh lebih banyak bidang-bidang tanah diwilayah Indonesia ini yang belum memiliki kepastian hukum. Hal ini menunjukkan bahwa betapa besarnya beban yang ditanggung oleh UUPA untuk mengentaskan ketidakpastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi para pemilik tanah di

³Badan Pertanahan Nasional, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, (Jakarta ; Biro Hukum dan Humas BPN, 2005), halaman 4.

Indonesia. Apabila jumlah bidang tanah yang telah terdaftar (bersertipikat) tersebut dihitung dalam kurun waktu 45 tahun, maka rata-rata hasil pendaftaran tanah yang dilakukan setiap tahun hanya berkisar 650.000 bidang. Selanjutnya apabila diasumsikan pada masa yang akan datang rata-rata tingkat kinerja pendaftaran tanah ini sama dengan masa sebelumnya, maka sisa bidang tanah yang belum memiliki kepastian hukum diseluruh persada nusantara ini akan selesai dalam jangka waktu 75 tahun dari sekarang.⁴

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, maka dapat diringkas bahwa Kepastian Hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat georeferensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Secara ringkas, salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan sertipikat tanah. Namun demikian dalam prakteknya, kepastian hukum hak atas tanah ini kadangkala tidak terjamin sebagaimana yang diharapkan.

Pada beberapa daerah terdapat sejumlah kasus sertipikat ganda yaitu sebidang tanah terdaftar dalam 2 (dua) buah sertipikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Akibat dari terbitnya sertipikat ganda tersebut menimbulkan sengketa antara para pihak, dan untuk

⁴ Ibid, halaman 6.

membuktikan jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Kesamaan terhadap konsep sangat diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan. Persamaan yang memerlukan persamaan persepsi tersebut misalnya berkenaan antara lain dengan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah, berkenaan dengan kedudukan sertipikat tanah, sertipikat yang mengandung cacat hukum dan cara pembatalan dan atau penyelesaiannya.⁵

Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap, jelas, dan dilaksanakan secara konsisten, serta penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban, serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

Tanah dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah

⁵ Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi, (Jakarta, Kompas, 2001), halaman 163.

Nomor 10 Tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁶

Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban yang ada di atasnya). Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata. Bagi pemegang hak atas tanah, memiliki sertipikat mempunyai nilai lebih. Sebab dibandingkan dengan alat bukti tertulis, sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, artinya harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain.⁷

Jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah atau kebenaran data fisik dan data yuridis bidang tanah dalam sertipikat, sangat tergantung pada alat bukti kepemilikan tanah yang digunakan dasar bagi pendaftaran tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang telah diganti dengan Peraturan

⁶Boedi Harsono (b), Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, 2005), halaman 69.

⁷A.P. Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1999, halaman 17.

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah diatur penentuan alat-alat bukti untuk menentukan adanya hak-hak atas tanah secara jelas dan mudah dilaksanakan serta memberikan kepastian hukum bagi pemilik hak yang bermaksud mendaftarkan haknya. Alat bukti pendaftaran tanah dimaksud adalah alat bukti hak baru dan alat bukti hak lama.

Apabila ada pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya sertifikat, yang merupakan output pendaftaran tanah, terbuka kesempatan untuk memperoleh haknya kembali dengan menunjukkan bukti-bukti kepemilikan yang sah melalui pengajuan gugatan ke lembaga peradilan. Gugatan dapat diajukan ke peradilan umum atau keperadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan materi gugatan dan kompetensi masing-masing peradilan. Dalam kapasitasnya, peradilan mengeluarkan keputusan mengenai status hukum terhadap subyek maupun obyek bidang tanah yang digugat tersebut. Apabila pemberian hak atas tanah oleh pejabat yang berwenang dirasa merugikan maka dalam gugatan dapat diminta untuk dibatalkan, hal ini dimungkinkan karena sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia yaitu sistem negatif bertendensi positif yang berarti pemegang hak yang sebenarnya dilindungi dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang hak sebenarnya. Ciri pokok dari sistem negatif bertendensi positif ini adalah pendaftaran tanah tidak menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar adalah pemilik sebenarnya. Nama dari pemegang hak sebelumnya dari mana pemohon hak memperoleh tanah tersebut untuk kemudian didaftarkan merupakan mata rantai dari perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah.⁸

⁸A.P. Parlindungan, Pendaftaran Tanah dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA (Bandung : Alumni, 1985), halaman 37

Sertipikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak yang kuat, dalam arti selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar dalam pembuatan hukum maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut

sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah, karena sesuai Undang-Undang Pokok Agraria, sertipikat hak atas tanah menggunakan sistem publikasi negatif. Oleh karena demikian, sedapat mungkin data fisik maupun data yuridis yang tertuang dalam surat keterangan kepala desa/lurah merupakan data yang sebenarnya yang dapat dipertanggungjawabkan. Diharapkan administrasi pertanahan juga dilaksanakan di instansi terbawah dengan tertib, ditingkat desa/kelurahan, sehingga walaupun terdapat pergantian pejabat, data yang pernah dikeluarkan kepala desa/lurah terdahulu tetap menjadi acuan dan menjadi sinkron dengan data yang dikeluarkan kepala desa/lurah berikutnya. Perlu ada kehati-hatian dalam penerbitan Surat Keterangan Tanah, karena dengan meningkatnya kegiatan pembangunan dan jumlah serta mobilitas penduduk, permasalahan tanah makin meningkat. Hal itu juga disebabkan kebutuhan tanah makin meningkat, sedangkan luas tanah yang tersedia tidak bertambah, dan sebagian besar belum didaftar dan belum ada bukti haknya.

Peran kepala desa/lurah sangat besar dalam turut mengurangi adanya sengketa tanah, karena selama ini jika ada sengketa tanah yang selalu menjadi instansi yang tergugat pihak BPN selaku penerbit sertipikat. Penggugat tidak melihat dan tidak tahu bahwa dalam proses pendaftaran tanah banyak pihak yang berperan. Ketika

terjadi sengketa tanah akibat dari data awal yang tidak benar, karena faktor kesengajaan atau tidak, ujung-ujungnya masyarakat atau pihak yang merasadirugikan akan menderita, karena sengketa tersebut memakan waktu lama. Pada hakikatnya, kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) dibidang pertanahan antara siapa dengan siapa, badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, guna kepastian hukum yang diamanatkan UUPA, maka terhadap kasus pertanahan dimaksud antara lain dapat diberikan respon/reaksi/penyelesaian kepada yang berkepentingan (masyarakat dan pemerintah).

Negara hukum atau *rechtstaat* secara mendasar merupakan cita-cita hukum sekaligus sebagai landasan dasar bagi seluruh tindakan dan keputusan yang dilakukan oleh aparatur yang tersusun dalam setiap lembaga-lembaga negara. Menurut *Friedrich Julius Stahl* sebagaimana dikutip oleh A. Siti Soetami, di negara hukum pada dasarnya segala perbuatan dan keputusan yang dilakukan oleh pembuat kebijakan dapat diawasi oleh lembaga peradilan. Peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks penegakan negara hukum merupakan sarana *control on the administration*.⁹

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana tercantum pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara) mengatur bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki tugas dan wewenang untuk

⁹A. Siti Soetami, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung : PT. Eresco, 1997), halaman 7.

memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Tugas dan wewenang pengadilan yang diberikan oleh undang-undang itu menunjukkan bahwa pada dasarnya Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan seluruh sengketa yang berkaitan dengan terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara.

Seperti halnya dapat kita lihat dalam Putusan PTUN No.53/G.TUN/2005/PTUN-MDN, terdapat adanya 2 (dua) sertipikat dalam satu bidang tanah yaitu sertipikat Hak Milik nomor 672/Helvetia Timur tertanggal 01 Agustus 1998 terdaftar atas nama Firman Fantas Asalan Siregar dan Sertipikat Hak Milik Nomor 1172/Helvetia Timur tertanggal 19 April 2000 terdaftar atas nama Damaris Sinta Taruli Br. Hutabarat. Dalam hal ini, Firman Fantas Asalan Siregar memperoleh tanah tersebut berdasarkan pelepasan hak yang dilakukan Salim Lumbanbatu dengan Firman Fantas Asalan Siregar didasarkan pada alas hak Surat Keterangan Tanah (SKT). yang diketahui oleh Camat Kepala Wilayah Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan No. 185/AKT/MS/1975 tertanggal 12 Desember 1975 serta Surat Keterangan No. 413/SKT/XI/M/1985 yang dikeluarkan oleh Lurah Helvetia Kecamatan Medan Sunggal tentang batas-batas penguasaan tanah dan Surat Keterangan Bebas dari Silang Sengketa tertanggal 14 Nopember 1985 (berdasarkan surat-surat keterangan di atas Penggugat Firman Fantas Asalan Siregar pada tahun 1998 mengajukan permohonan Sertipikat Hak Milik Nomor 672 atas obyek tanah dimaksud kepada Tergugat dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Medan). Sedangkan Damaris Sinta Taruli Br. Hutabarat memperoleh tanah tersebut berdasarkan alas hak yang diberikan Kepala

Perwakilan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Sumatera Utara kepada suaminya Salim Lumbanbatu (Alm) berdasarkan Akte Ganti Rugi Nomor 144/1973 tanggal 26 Mei 1973 yang disaksikan oleh Kepala Kampung Helvetia, Kecamatan Sunggal dilampiri dengan Gambar Situasi pembagian tanah yang disalin sesuai aslinya tanggal 20 Juni 1974. Dalam kasus tersebut Majelis Hakim memutuskan bahwa Sertipikat Hak Milik Nomor 1172/Helvetia Timur atas nama Damaris Sinta Taruli Br. Hutabarat dinyatakan batal demi hukum.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis bermaksud untuk menulis skripsi dengan judul **“Akibat Hukum Terbitnya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Bersifat Ganda (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Medan)”**

1. Rumusan Masalah

Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tetapi lebih baik dengan suatu pertanyaan. Keunggulan menggunakan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan ini adalah untuk mengontrol hasil dan penelitian. Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah:

- a. Apakah faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya sertifikat ganda?
- b. Bagaimana kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam pembatalan sertifikat ganda?
- c. Bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam pembatalan sertifikat ganda?

2. Faedah Penelitian

Faedah penelitian didalam pembahasan skripsi ditujukan kepada berbagai pihak terutama :

- a. Secara teoritis kajian ini diharapkan memberikan ilmu pengetahuan hukum umumnya dan khususnya hukum yang mengatur tentang pertanahan di Indonesia.
- b. Secara praktis sebagai sumbangan pemikiran kepada pihak terkait baik itu pihak yang terkait langsung khususnya dengan pihak pertanahan seperti Badan Pertanahan Nasional dalam kaitannya dalam upaya penanggulangan sertifikat ganda.

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan ini, sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan diatas adalah :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis dan serta mengetahui penyebab terjadinya sertifikat ganda.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis serta mengetahui akibat hukum dari sertifikat hak milik ganda.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis serta mengetahui upayapenyelesaian terhadap sertifikat ganda.

C. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, maka data yang diteliti pada awalnya data sekunder.

2. Sumber Data

- a. Sumber Hukum primer adalah penelitian yang diperoleh langsung dari kantor pertanahan kota medan
- b. Sumber Hukum sekunder terdiri dari peraturan perundang undangan, buku buku, artikel ataupun sumber lain yang terkait
- c. Sumber Hukum Tertier terdiri dari karya ilmiah dan juga dapat di internet

3. Alat Pengumpul Data

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara secara terbuka terhadap mereka yang mengalami permasalahan sertipikat yang tumpang tindih dan hakim PTUN Medan serta Petugas PTUN Medan yang pernah menyelesaikan masalah ini.

4. Analisis Data

analisis data yang ditempuh dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan menggunakan metode penguraian deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang bersifat umum (secara induktif).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut 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.

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

1. Rangkaian kegiatan

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.

2. 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.

3. 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 kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.

4. untuk mengumpulkan data tanah

5. 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.

7. memproses, menyimpan, menyajikan pada masyarakat
8. dengan memberikan alat bukti kepada pemilik tanah beserta pemeliharannya.

Pendaftaran tanah atau dalam literature 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 massal.

1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

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.

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:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - 1). Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - 2). Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - 3). Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalulintas social ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- d. 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.¹⁰

Pendaftaran atas tanah tersebut selanjutnya diatur melalui Peraturan 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 negative tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-

¹⁰ Supriadi, Op.Cit,hal 164

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.Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

a.asas pendaftaran tanah

Pendaftaran tanah dileksanakan sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 2 PP Nomor 24/1997 dan penjelasannya:

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.Unutk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar 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.

b. tujuan pendaftaran tanah

Pasal PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan pendaftaran atas tanah memiliki tujuan sebagai berikut:

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.

B. Sertifikat Hak Atas Tanah dan Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah

Sertifikat hak atas tanah adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam proses sertifikasi tanah untuk pertama kali maka melalui pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa Sertifikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikatnya secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak atas tanah tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak terbitnya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan atau pun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Sertifikat hak atas tanah membuktikan, bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu, sedangkan sertifikat hak tanggungan membuktikan, seseorang atau badan hukum, sebagai kreditor mempunyai hak tanggungan/jaminan atas suatu atau beberapa bidang tanah tertentu.

1. Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah

Sertifikat 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.¹¹

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.

¹¹ Ali Achmad Comzah , Op.Cit, hlm. 139

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 (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya.

2. Kedudukan Sertifikat Hak Atas Tanah

Sertifikat hak atas tanah dibedakan atas: Sertifikat Hak Milik (SHM), Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB), Sertifikat Hak Guna Usaha (SHGU), ataupun Sertifikat Hak Atas Satuan Rumah Susun (SHSRS).

Sertifikat hak atas tanah menjadi dambaan bagi setiap pemegang hak atas tanah. Masih kurang lengkap apabila pemilikan atau penguasaan atas tanah itu belum disertai bukti pemilikan berupa sertifikat. Hal itu tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No.5/1960 yang menjamin bahwa setiap pemegang hak atas tanah berhak untuk memperoleh sertifikat (UUPA Pasal 4 ayat Sertifikat memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya. Dari sekian fungsi yang ada, dapat dikatakan bahwa fungsi utama dan terutama dari sertifikat adalah berbagai alat bukti yang kuat, demikian dinyatakan dalam pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA. Karena itu, siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat itu. Maka selanjutnya dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanahnya

itu antara lain luas tanah, batas-batas tanah, ataupun segala sesuatu yang berhubungan dengan bidang tanah dimaksud. Dan jika dikemudian hari terjadi tuntutan hukum di pengadilan tentang hak kepemilikan/penguasaan atas tanah, maka semua keterangan yang dimuat dalam sertifikat hak atas tanah itu mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan karenanya hakim harus menerima sebagai keterangan-keterangan yang benar, sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya atau membuktikan sebaliknya. Tetapi jika ternyata ada kesalahan didalamnya, maka diadakanlah perubahan/pembetulan seperlunya. Dalam hal ini yang berhak melakukan pembetulan bukanlah pengadilan melainkan instansi yang menerbitkannya yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan jalan pihak yang dirugikan mengajukan permohonan perubahan sertifikat dengan melampirkan surat keputusan pengadilan yang menyatakan tentang adanya kesalahan dimaksud.

Selain fungsi utama tersebut diatas, sertifikat memiliki banyak fungsi lainnya yang sifatnya subjektif tergantung daripada pemiliknya. Sebagai contoh jika pemiliknya adalah pengusaha, maka sertifikat tersebut menjadi sesuatu yang sangat berarti ketika ia memerlukan sumber pembiayaan dari bank karena sertifikat dapat dijadikan sebagai jaminan untuk pemberian fasilitas pinjaman untuk menunjang usahanya, sehingga menjadi jelas bahwa sertifikat hak atas tanah itu akan memberikan rasa aman dan tentram bagi pemiliknya karena segala sesuatunya mudah diketahui dan sifatnya pasti serta dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

3. Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Pembatalan sertifikat hak atas tanah adalah suatu bentuk penyelesaian sengketa lewat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (disingkat PTUN), yaitu majelis hakim mengeluarkan surat putusan kepada kepala BPN setempat untuk mencabut sertifikat hak atas tanah. Dalam proses penyelesaian sengketa sebagaimana pada tingkat PTUN maka dalam sengketa itu para pihak harus membuktikan bahwa ada keterkaitan pihak pejabat atau lembaga Tata Usaha Negara atau pejabat badan pertanahan yang mengeluarkan suatu surat bukti otentik, yang membuktikan bahwa lembaga tata usaha tersebut dapat dituntut.

Proses pembatalan pemberian hak atas tanah terdapat antinomy norma hukum antara BPN dan PTUN, sehingga terkadang proses pembatalan hak atas tanah oleh kedua lembaga ini dirasakan saling bertindih antara keputusan BPN yang dalam pasal 1 Permeneg Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang tata cara penanganan sengketa pertanahan, yang salah satu proses penyelesaian itu melalui pembatalan pemberian hak atas tanah. Kemudian dengan kewenangan PTUN yang merupakan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara yang berlandaskan pada keputusan pejabat tata usaha Negara (KTUN).

Adanya pertentangan atau konflik norma hukum dalam pembatalan pemberian hak atas tanah tersebut diatas, terlihat semakin tidak adanya kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa dibidang pertanahan. Disatu sisi sengketa pertanahan dapat diselesaikan oleh PTUN, namun disisi lain sengketa hukum dibidang pertanahan dapat diselesaikan oleh BPN. Dilihat dari prosedurnya, penyelesaian sengketa pertanahan oleh badan pertanahan nampaknya lebih prsktis

disbanding penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan. Dibalik itu secara obyektif dapat dipahami mengingat badan pertanahan merupakan satu-satunya badan yang berwenang menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Dengan demikian ia lebih memahami bagaimana tata cara menerbitkan sertifikat dan bagaimana memahami sertifikat yang cacat hukum administratif, meskipun akhir penyelesaian masih dapat diajukan gugatan melalui pengadilan.

Dalam proses pembatalan hak atas tanah sebagai bagian dari bentuk penyelesaian sengketa pada pengadilan sebagaimana kasus sengketa yang sering ditangani pada PTUN, biasanya apabila pada kasus sengketa sertifikat ganda yang sudah sampai pada penentuan putusan mengenai status hukum tetap, maka majelis hakim dengan berdasarkan putusan yang telah inkra akan memerintahkan pembatalan hak atas tanah melalui kepala badan pertanahan setempat, adapun dua macam pembatalan Hak Atas Tanah sebagaimana yang biasanya diterapkan oleh majelis hakim pada PTUN adalah:

- a. Dilakukan sebagai pelaksanaan keputusan pengadilan, pada prinsipnya merupakan bentuk dari eksekusi administrasi berkenaan dengan status subyek dan obyek tanah sengketa, sedangkan eksekusi fisisk dilakukan oleh aparat pada Pengadilan Negeri, dan
- b. Dilakukan karena terdapat cacat administrasi dalam proses penerbitannya, misalnya terdapat kesalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan, kealahan subyek hak, kesalahan obyek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, tumpang tindih hak, kesalahan data fisik dan data yuridis, dan kesalahan administrasi lainnya.

Dalam praktek pembatalan hak atas tanah sebagaimana diterapkan oleh BPN sebagai salah satu tugas dan kewenangannya hanya dapat dilakukan apabila pembatalan hak atas tanah tersebut dengan alasan cacat hukum administrasi. Tetapi hal tersebut tidak secara langsung dapat mengakhiri suatu persengketaan, oleh karena putusan BPN oleh warga masyarakat yang tidak puas dengan putusan tersebut dan sengketa ini kemudian disebut sengketa administrasi.

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Pasal 107 bahwa keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yaitu :

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subyek hak;
- d. Kesalahan obyek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h. Data yuridis atau data fisik tidak benar;
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

C. Sengketa Hak Atas Tanah dan Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah

1. Sengketa Hak Atas Tanah

Akhir-akhir ini kasus pertanahan muncul ke permukaan dan merupakan bahan pemberitaan di media massa. Secara makro penyebab munculnya kasus-kasus pertanahan tersebut adalah sangat bervariasi yang antara lain :

- a. Harga tanah yang meningkat dengan cepat.
- b. Kondisi masyarakat yang semakin sadar dan peduli akan kepentingan / haknya.
- c. Iklim keterbukaan yang digariskan pemerintah.

Pada hakikatnya, kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan(*conflict of interest*) di bidang pertanahan antara siapa dengan siapa, sebagai contoh konkret antara perorangan dengan perorangan; perorangan dengan badan hukum; badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, guna kepastian hukum yang diamanatkan UUPA, maka terhadap kasus pertanahan dimaksud antara lain dapat diberikan respons / reaksi / penyelesaian kepada yang berkepentingan (masyarakat dan pemerintah),

Menurut Rusmadi Murad, pengertian sengketa tanah atau dapat juga dikatakan sebagai sengketa hak atas tanah, yaitu :¹²

Timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

2. Penyelesaian Sengketa Tanah

Cara penyelesaian sengketa tanah melalui BPN (Badan Pertanahan Nasional) yaitu :

¹²Rusmadi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Alumni, Bandung, 1991 hal 23

Kasus pertanahan itu timbul karena adanya klaim / pengaduan / keberatan dari masyarakat (perorangan/badan hukum) yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, serta keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tersebut. Dengan adanya klaim tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu. Kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan (sertifikat / Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Kasus pertanahan meliputi beberapa macam antara lain :

- a. mengenai masalah status tanah,
- b. masalah kepemilikan,
- c. masalah bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak

Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut di atas, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian dan pengumpulan data terhadap berkas yang diadukan tersebut. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak dapat. Apabila data yang disampaikan secara langsung ke Badan Pertanahan Nasional itu masih kurang jelas atau kurang lengkap, maka Badan Pertanahan Nasional akan meminta penjelasan disertai

dengan data serta saran ke Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota setempat letak tanah yang disengketakan. Bilamana kelengkapan data tersebut telah dipenuhi, maka selanjutnya diadakan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur, kewenangan dan penerapan hukumnya. Agar kepentingan masyarakat (perorangan atau badan hukum) yang berhak atas bidang tanah yang diklaim tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dan apabila dari keyakinannya memang harus distatus quo, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa. Kebijakan ini dituangkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 14-1-1992 No 110-150 perihal Pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 16 tahun 1984.

Dengan dicabutnya Instruksi Menteri Dalam Negeri No 16 Tahun 1984, maka diminta perhatian dari Pejabat Badan Pertanahan Nasional di daerah yaitu para Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, agar selanjutnya di dalam melakukan penetapan status quo atau pemblokiran hanya dilakukan apabila ada penetapan Sita Jaminan (CB) dari Pengadilan. (Bandingkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 3 Tahun 1997 Pasal 126).

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa apabila Kepala Kantor Pertanahan setempat hendak melakukan tindakan status quo terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan (sertifikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), harusnya bertindak hati-hati dan memperhatikan

asas-asas umum Pemerintahan yang baik, antara lain asas kecermatan dan ketelitian, asas keterbukaan (fair play), asas persamaan di dalam melayani kepentingan masyarakat dan memperhatikan pihak-pihak yang bersengketa.

Terhadap kasus pertanahan yang disampaikan ke Badan Pertanahan Nasional untuk dimintakan penyelesaiannya, apabila dapat dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui cara musyawarah. Penyelesaian ini seringkali Badan Pertanahan Nasional diminta sebagai mediator di dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa. Berkenaan dengan itu, bilamana penyelesaian secara musyawarah mencapai kata mufakat, maka harus pula disertai dengan bukti tertulis, yaitu dari surat pemberitahuan untuk para pihak, berita acara rapat dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian dituangkan dalam akta yang bila perlu dibuat di hadapan notaris sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Pembatalan keputusan tata usaha negara di bidang pertanahan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan adanya cacat hukum/administrasi di dalam penerbitannya. Yang menjadi dasar hukum kewenangan pembatalan keputusan tersebut antara lain :

- a. Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- c. Keputusan Presiden No 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 3 Tahun 1999.

Dalam praktik selama ini terdapat perorangan/ badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan tersebut langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagian besar diajukan langsung oleh yang bersangkutan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dan sebagian diajukan melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan diteruskan melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan.

Dalam bidang pertanahan ada dikenal sengketa sertifikat ganda pada satu objek tanah diterbitkan dua sertifikat, dimana hal ini dapat mengakibatkan akibat hukum. Sengketa sertifikat ganda adalah bentuk kesalahan administratif oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) dalam hal melakukan pendataan/pendaftaran tanah pada satu objek tanah yang mengakibatkan terjadinya penerbitan sertifikat tanah yang bertindih sebagian atau keseluruhan

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor Faktor Yang Menjadi Penyebab Terjadinya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah

Adapun beberapa faktor penyebab sehingga terjadinya sengketa sertifikat ganda hak atas tanah menurut Edi Pranjoto yaitu :

1. Persediaan tanah relatif terbatas sementara pertumbuhan penduduk meningkat.
2. Ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, pembangunan dan pemanfaatan tanah.
3. Tanah terlantar.
4. Pluralisme hukum tanah dimasa kolonial.
5. Persepsi dan kesadaran hukum masyarakat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah.
6. Inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam penyelesaian masalah.
7. Reformasi.
8. Kelalaian petugas dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah.
9. Sistem peradilan
10. Lemahnya sistem administrasi pertanahan.
11. Tidak terurusnya tanah-tanah aset instansi pemerintah

Sertifikat 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 pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain.

Penyebab terjadinya sertipikat ganda dipengaruhi oleh beberapa Faktor :

1. Peta Pendaftaran. Belum terbentuk atau belum lengkap Sebelum adanya peta kadaster untuk pendaftaran tanah diterbitkannya alat pembuktian sementara

yang dikenal dengan sebutan sertifikat sementara. Karenanya sertipikat sementara ini merupakan alat pembuktian mengenai macam-macam hak dan siapa yang punya, sehingga tidak membuktikan mengenai luas dan batas-batas tanah. Sertifikat sementara tersebut dapat menyebabkan sertipikat ganda. Disamping itu juga adanya kondisi penggambaran satu bidang tanah menggunakan lebih dari satu peta pendaftaran yang menyebabkan data mengenai letak bidang-bidang tanah terdaftar tidak jelas. Peta-peta yang digunakan dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari: Peta Pendaftaran, Peta Pendaftaran sebagian hasil dari Prona, Sertifikat Masal dan Ajudikasi, Peta Instansi Pajak Bumi dan Bangunan, Peta Tata Kota, Peta Desa; Peta Dimana antaran peta yang satu dengan peta yang lain tidak ada keseragaman, dalam artian bidang tanah terlihat dalam satu peta belum tentu bahkan tidak terlihat dalam peta yang lainnya. Sehingga hal ini sangat memungkinkan timbulnya sengketa.

2. Manusia. Terjadi karena adanya *Human error*, adanya kesalahan dan ketidakhati-hatian yang disebabkan oleh karena kecerobohan atau ketidak telitian dalam menerbitkan sertipikat tanah dari petugas pendaftaran tanah. Artinya petugas kurang meneliti dengan seksama dokumen-dokumen yang ada, sedangkan dokumen-dokumen tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh perundang-undangan yang berlaku.
3. Itikad tidak baik dari pemohon. Adanya kesengajaan dari pemohon menunjukkan batas yang bukan menjadi haknya dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi. Dalam hal ini tugas Badan Pertanahan

Nasional hanya melakukan pengukuran berdasarkan penentuan batas yang ditunjukkan oleh pemohon yaitu dimana letak dan batas-batasnya dengan persetujuan tetangga yang berbatasan dengan tanah tersebut (*contradictoire delimitate*). Kedua hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya tumpang tindih baik disengaja maupun tidak sengaja yang mengakibatkan terjadinya sertipikat ganda.

4. Pemecahan atau Pemekaran Wilayah. Terjadinya pemecahan atau pemekaran wilayah yang berakibat terjadinya perubahan batas-batas wilayah.
5. Adanya Administrasi Yang Tidak Benar di Kelurahan. Terjadi karena adanya surat bukti atau pengakuan hak yang dibuat oleh Lurah ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
6. Adanya Perubahan Tata Ruang Oleh Pemerintah Kota. Adanya tanah yang sudah disertipikatkan oleh BPN lalu terjadi Perubahan Tata Ruang Oleh Pemerintah Kota, sehingga timbul penguasaan-penguasaan baru (Undang-Undang menyatakan setelah penguasaan 20 tahun dapat jadi tanah hak) menyebabkan terjadinya sertipikat ganda. Sertipikat ganda jelaslah membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Beberapa persoalan yang muncul akibat sertipikat ganda adalah siapa yang berwenang membatalkan salah satu dari dua sertipikat.

B. Kewenangan PTUN Dalam Pembatalan Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah.

Langkah antisipasi yang harus dilakukan oleh BPN agar tidak terjadi sertipikat ganda hak atas tanah:

1. Peta pendaftaran yang lengkap yaitu Peta Tunggal. Awal terjadinya adalah pengukuran setiap petugas ukur datang kelapangan harus membuka peta.
2. Apabila peta dilapangan hanya satu dan lengkap sudah ada kaplingan tidak dapat dilakukan lagi.
3. Peta tersebut harus tertib dan tiap tahun harus dikaji ulang.
4. Pengukuran harus dilakukan dengan benar karena merupakan hal penting untuk menghindari sertifikat ganda.

Upaya yang harus dilakukan oleh pemegang sertifikat hak atas tanah adalah:

- a. berupaya menggunakan tanah yang dimiliki. Jika tidak untuk ditinggali, maka pastikan digunakan untuk kebutuhan lain atau sekurang-kurangnya dilindungi dalam bentuk pagar keliling.
- b. bagi para pemegang sertifikat tanah yang penerbitannya sebelum tahun 1997 agar mendatangi kantor BPN dan memastikan bahwa bidang tanah yang tertera di sertifikat telah dimasukkan ke dalam peta pendaftaran BPN. Jika ternyata bidang tanah tersebut belum masuk ke dalam peta BPN, maka pemegang sertifikat hak atas tanah harus meminta kepada petugas ukur BPN untuk datang ke lokasi bidang tanah dimaksud untuk melakukan pemetaan atau yang secara teknis disebut ***Graphical Index Mapping (GIM)***.

Secara prinsip setiap bidang tanah memiliki posisi yang tunggal di belahan bumi ini. Tidak ada 2 (dua) bidang tanah yang memiliki posisi yang sama. Dengan demikian setiap bidang tanah yang telah bersertifikat atau terdaftar di

Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapat perlindungan terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah tersebut.

Perlindungan diatas dapat diberikan jika setiap sertifikat atas tanah yang terbit diketahui dengan pasti letak atau lokasinya di muka bumi. Dengan demikian setiap usaha untuk mensertifikatkan tanah yang sama dapat segera diketahui dan dicegah oleh BPN. Namun demikian, masih ada tanah bersertifikat yang tidak diketahui lokasinya yang disebabkan oleh ketidaktersediaan peta. Padahal peta adalah informasi yang menggambarkan letak seluruh bidang tanah di permukaan bumi.

Jika sebuah sertifikat yang diterbitkan tidak dipetakan dalam sebuah peta akibat tidak adanya sarana pada saat itu, maka bidang tanah itu memiliki potensi untuk lahir sertifikat ganda. Dalam hal seseorang dengan bukti-bukti tanah yang meyakinkan meminta pembuatan sertifikat di BPN, maka tidak ada tools yang kuat untuk mencegah lahirnya sertifikat ganda.

Pelaksanaan pembatalan hak atas tanah sebagai bagian dari bentuk penyelesaian sengketa pada pengadilan sebagaimana kasus sengketa yang sering ditangani pada PTUN, biasanya apabila pada kasus sengketa sertifikat ganda yang sudah sampai pada penentuan putusan mengenai status hokum tetap, maka majelis hakim dengan berdasarkan putusan yang teklah inkra akan memerintahkan pembatalan hak atas tanah melalui kepala badan pertanahan setempat, adapun dua macam pembatalan Hak Atas Tanah sebagaimana yang biasanya diterapkan oleh majelis hakim pada PTUN adalah :

- a. Dilakukan sebagai pelaksanaan keputusan pengadilan, pada prinsipnya merupakan bentuk dari eksekusi administrasi berkenaan dengan status subjek dan objek tanah sengketa, sedangkan eksekusi fisik dilakukan oleh aparat pada Pengadilan Negeri; dan
- b. Dilakukan karena terdapat cacat administrasi dalam proses penerbitannya, misalnya terdapat kesalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan. Kesalahan subjek hak, kesalahan objek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, tumpang tindih hak, kesalahan data fisik dan data yuridis, dan kesalahan administrasi lainnya.

Praktek pembatalan hak atas tanah sebagaimana diterapkan oleh BPN sebagai salah satu tugas dan kewenangannya hanya dapat dilakukan apabila pembatalan hak atas tanah tersebut dengan alasan cacat hukum administrasi, tetapi hal tersebut tidak secara langsung dapat mengakhiri suatu persengketaan, oleh karena putusan BPN dalam menyelesaikan sengketa pertanahan masih dapat diajukan gugatan melalui PTUN oleh warga masyarakat yang tidak puas dengan putusan tersebut dan sengketa ini kemudian disebut sengketa administrasi.

Menurut peraturan Menteri Negara Agraria/kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Pengelolaan, pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah.

Pembatalan hak atas tanah diterbitkan karena terdapat cacat hukum administratif dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertifikat hak atas

tanahnya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Cacat hukum administratif sebagaimana dimaksud dalam pasal 106 ayat (1) adalah :

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subjek hak;
- d. Kesalahan objek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h. Data yuridis atau data fisik tidak benar; atau
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Permohonan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif yang diterbitkan karena permohonan diajukan secara tertulis serta mengajukan beberapa persyaratan yaitu :

- a. Keterangan mengenai permohonan
- b. Apabila perorangan : nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan.
- c. Apabila badan hukum : nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik :
- e. Nomor / jenis hak atas tanah;
- f. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);

- g. Jenis tanah (pertanian / non pertanian).
- h. Alasan permohonan pembatalan.
- i. Keterangan lain yang dianggap perlu.

Selanjutnya permohonan pembatalan hak atas tanah diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah berkas permohonan pembatalan hak atas tanah diterima selanjutnya Kepala kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, mencatat dalam formulir isian, memberikan tanda terima berkas permohonan, dan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapi data yuridis dan data fisik apabila masih diperlukan.

Satu permohonan pembatalan hak atas tanah hanya berlaku untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya dalam satu Kabupaten/Kota. Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan pembatalan hak atas tanah dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut sebelum diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal keputusan pembatalan hak telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan menyampaikan berkas permohonan dimaksud kepada Kepala Kantor Wilayah disertai dengan pendapat dan pertimbangannya. Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan, Kepala Kantor Wilayah memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak Atas Tanah untuk :

- a. Mencatat dalam formulir isian.
- b. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk melengkapinya.

Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memperhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan, Menteri menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan disertai dengan alasan penolakannya.

Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik serta kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila data yuridis dan data fisik permohonan pembatalan dianggap kurang memenuhi syarat, Menteri dapat memerintahkan kepada Pejabat yang ditunjuk untuk mengadakan penelitian atau memerintahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan untuk meneliti kembali data yuridis dan data fisik dan melaporkan hasilnya kepada Menteri. Hasil penelitian, menjadi dasar pertimbangan untuk memutuskan dapat atau tidaknya dikabulkan permohonan pembatalan tersebut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya Menteri memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan disertai dengan alas

anpenolakannya. Keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan pembatalan hak atas tanah disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

Kepala Kantor Pertanahan mengadakan penelitian data yuridis dan data fisik terhadap keputusan pemberian dan/atau sertifikat yang diketahui cacat hukum administratif dalam penerbitannya. Hasil penelitian, disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah atau kepada Menteri untuk diusulkan pembatalannya disertai dengan pendapat dan pertimbangannya. Keputusan pembatalannya merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah, setelah hasil penelitian yang disertai pendapat dan pertimbangan diterima, Kepala Kantor Wilayah memutuskan dapat atau tidaknya diterbitkan keputusan pembatalannya atau diproses lebih lanjut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan, Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan pembatalannya atau keputusan penolakan disertai dengan alasan penolakannya.

Keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan. Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum.

Permohonan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hokum tetap dapat diajukan langsung kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kepala Kantor Pertanahan. Satu

permohonan pembatalan hanya untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya dalam satu Kabupaten/Kota. Permohonan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap memuat :

1. Keterangan mengenai permohonan :
 - a. Apabila perorangan : nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan
 - b. Apabila badan hukum : nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keterangan mengenai tanahnya :
 - a. nomor / jenis hak atas tanah
 - b. Letak tanah, batas-batas dan luas tanah.
3. Alasan permohonan pembatalan dan bukti-bukti lain yang mendukung. Permohonan pembatalan hak atas tanah harus dilampiri dengan :
 - a. Foto copy identitas;
 - b. Foto copy surat keputusan/sertifikat;
 - c. Foto copy akta pendirian badan hukum;
 - d. Foto copy putusan pengadilan dari tingkat pertama sampai dengan putusan terakhir;
 - e. Berita acara eksekusi, apabila perkara perdata atau pidana;
 - f. Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan

Permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No.tahun 1999 diajukan melalui Kepala Kantor Pertanahan, setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan :

- a. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
- b. Mencatat dalam formulir isian.
- c. Memeberikan tanda terima berkas permohonan pembatalan.

- d. Memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapi data yuridis dan data fisik jika masih diperlukan.

Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan pembatalan hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 125 serta mencocokkan hak atas tanah dengan amar putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (2) dengan data yuridis yang terakhir sebelum diproses lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila berkas dianggap telah lengkap tetapi ternyata terdapat perbedaan antara data yuridis dan data fisik dengan amar putusan pengadilan, Kepala Kantor Pertanahan menyampaikan berkas permohonan tersebut disertai dengan keterangan mengenai perbedaan maksud kepada Menteri. Setelah menerima berkas permohonan dan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (2), Menteri memerintahkan kepada pejabat yang ditunjuk untuk :

- a. Mencatat dalam formulir isian.
- b. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Pertanahan untuk melengkapinya.

Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya amar putusan pengadilan dilaksanakan.

Menteri memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah yang dimohon atau memberitahukan bahwa amar

putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai dengan alasan dan pertimbangannya. Jika Menteri tidak dapat melaksanakan amar putusan pengadilan, Menteri dapat mohon fatwa kepada Mahkamah Agung dalam pelaksanaan amar putusan pengadilan dimaksud.

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 sampai dengan Pasal 129 berlaku **mutatis mutandis** terhadap permohonan pembatalan hak karena melaksanakan putusan pengadilan yang merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah. Terhadap permohonan pembatalan hak atas tanah yang diajukan langsung kepada Menteri, setelah berkas permohonan diterima, Menteri memerintahkan kepada pejabat yang ditunjuk untuk :

- a. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik dan apabila belum lengkap segera meminta kepada pemohon untuk melengkapinya.
- b. Mencatat dalam formulir isian.

Selanjutnya Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya amar putusan pengadilan dilaksanakan. Menteri memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah yang dimohon atau memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai dengan pertimbangannya. Menteri memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah yang dimohon atau

memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai dengan pertimbangannya.

Terhadap permohonan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diajukan langsung kepada Kepala Kantor Wilayah diberlakukan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. Tahun 1999.

Keputusan pembatalan hak atas tanah atau keputusan tidak melaksanakan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

Sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 1/1999, yaitu : “perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.”

Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah : “perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan

melalui musyawarah atau melalui pengadilan”¹³. Sifat permasalahan dari suatu sengketa ada beberapa macam :¹⁴

1. Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.
4. Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis).

Jadi dilihat dari substansinya, maka sengketa pertanahan meliputi pokok persoalan yang berkaitan dengan :

1. Peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah;
2. Keabsahan suatu hak atas tanah;
3. Prosedur pemberian hak atas tanah; dan
4. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda buktihaknya.

Sedangkan tipologi masalah tentang pendaftaran hak, antara lain:¹⁵

1. Sertipikat ganda
2. Sertipikat palsu

¹³Sarjita, Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005, Hal. 8

¹⁴Rusmadi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Alumni, Bandung, 1991, hlm 23

¹⁵Kanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, Bahan Pembinaan Teknis Penyelesaian Masalah Pertanahan, Medan : Kanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, 2005, Hlm.4

3. Konversi hak yang cacat hukum;
4. Peralihan hak yang cacat hukum dan cacat administrasi;
5. Permohonan pemblokiran/skorsing.

Penyebab terjadinya sertipikat yang dipemasalahkan bersumber dari ketidakjujuran pemohon dalam memberikan data teknis atau data yuridis. Fenomena ini menunjukkan masih rendahnya kesadaran hukum pemilik tanah dan terbatasnya akses bagi aparat untuk mendapatkan kebenaran materiil data dan keterangan yang disampaikan pemohon pada saat pendaftaran tanah.

Potensi lainnya yang menyebabkan timbulnya Sertipikat bermasalah juga dapat disebabkan ketidak cermatan aparat dalam proses pendaftaran tanah baik karena ketidak cermatan aparat dalam proses pendaftaran tanah baik karena ketidakakuratnya data dari pemohon maupun kurang lengkapnya pengambilan data teknis dilapang, serta keterbatasan akses dalam verifikasi bukti pemilikan. Selanjutnya indikator ketidaktahuan pemilik tanah dan aparat mengenai kepastian letak lokasi dan batas-batas tanah dilapang, juga dapat menjadi penyebab timbulnya sengketa.

Sebagaimana telah diuraikan bahwa tujuan penerbitan hak milik atas tanah adalah dalam rangka memberikan tanda bukti hak kepemilikan tanah yang berkepastian hukum. Namun mengingat sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem negatif, dengan berdasarkan bukti-bukti pemilikan tanah tanpa pengujian secara materiil, maka hak kepemilikannya masih mengandung ketidakpastian hukum, karena kebenaran datanya tidak dijamin

sepenuhnya oleh pemerintah, sehingga dapat dipersoalkan oleh orang lain bahkan dipekarakan di

lembaga peradilan.

Dengan demikian sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan produk pendaftaran tanah akan mempunyai kepastian hukum setelah memperoleh putusan

hakim Pengadilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Umum yang telah mempunyai kekuatan hukum dan menyatakan sertipikat diterbitkan secara sah.

C. Pertimbangan Hukum Dalam Pembatalan Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah

Untuk menangani sengketa pertanahan, secara struktural menjadi tugas dan fungsi Sub Direktorat Penyelesaian Sengketa Hukum pada BPN, Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Sub Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Selain itu berdasarkan PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1999, dibentuk Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional yang secara fungsional bertugas untuk membantu penanganan sengketa pertanahan. Ketentuan

tersebut berlaku mutatis-mutandis bagi Kantor Wilayah BPN Propinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹⁶

Penyelesaian melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), dilakukan melalui langkah-langkah :

¹⁶Badan Pertanahan Nasional, Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah pada Rapat Konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia, Jakarta: 15 Juli 2003, Hlm. 13

1. Adanya pengaduan Sengketa hak atas tanah timbul karena adanya pengaduan atau keberatan dari orang/badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu. Sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah. Dalam pengaduan berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang dipersengketakan atau tanah konflik dengan dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian dengan disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya sehingga tidak merugikan pengadu.

2. Penelitian dan pengumpulan data

Setelah berkas pengaduan diterima pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data/administrasi maupun hasil di lapangan/fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

3. Pencegahan (mutasi)

Mutasi tidak boleh dilakukan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum. Apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dapat dilakukan pemblokiran atas tanah

sengketa atau dilakukan pencegahan/penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan(mutasi) tanah sengketa.

4.Musyawarah

Penyelesaian melalui cara musyawarah merupakan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, seringkali menempatkan pihak instansi/Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara kekeluargaan ini, sehingga diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan tekanan-tekanan, justru mengemukakan cara penyelesaiannya.

5.Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN.

Penanganan dan Penyelesaian sengketa hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Medan sebagai tempat penelitian penulis dilaksanakan oleh Seksi Sengketa Konflik dan Perkara. Seksi ini dipimpin oleh seorang Kepala Seksi dan membawahi dua orang kasubsi yaitu Sub Seksi Perkara dan Sub Seksi Sengketa dan Konflik yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kasubsi serta membawahi beberapa orang staf.

Tata Cara penanganan dan penyelesaian sengketa di kantor Pertanahan Kota Medan dilaksanakan apabila terdapat keberatan/sanggahan terhadap sertipikat yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan, maka Kepala Seksi beserta stafnya melakukan penelitian dan pemeriksaan atas alas hak penerbitan Sertipikat yang disanggah yang dituangkan dalam bentuk Berita Acara. Apabila penelitian dan pemeriksaan data yuridis dirasa sudah cukup maka pihak yang melakukan sanggahan (pengadu) beserta pemegang Sertipikat Hak atas tanah

diundang ke Kantor Pertanahan Kota Medan untuk melakukan mediasi pada waktu dan tanggal yang telah ditentukan dan kepada para pihak yang bersengketa diwajibkan membawa bukti-bukti surat kepemilikan atas tanah tersebut. Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan selaku Mediator akan bertindak netral dan tidak akan memihak kepada salah satu pihak yang bersengketa.

Mediasi merupakan pengendalian sengketa petanahan yang dilakukan dengan cara membuat konsensus diantara dua pihak yang bersengketa untuk mencari pihak ketiga yang berkedudukan netral sebagai mediator dalam penyelesaian konflik. Dalam menyelesaikan sengketa melalui cara mediasi, kedua belah pihak sepakat mencari nasehat dari pihak ketiga. Penyelesaian sengketa melalui bentuk ini dilakukan atas dasar kesepakatan kedua pihak yang bersengketa bahwa masalah mereka akan diselesaikan melalui bantuan seorang atau beberapa penasihat ahli maupun melalui seorang mediator. Pihak ketiga yang memberikan bantuan ini bersifat netral (tidak memihak) serta independen, dalam artian tidak dapat diintervensi oleh pihak lainnya. Apabila dalam musyawarah tersebut tercapai kesepakatan di antara para pihak, maka dibuatkan perjanjian bersama untuk didaftarkan ke Pengadilan. Tetapi jika gagal, mediator menyampaikan anjuran tertulis kepada kedua belah pihak. Apabila anjuran tertulis yang diberikan oleh mediator tidak mendapat tanggapan atau ditolak pihak yang bersengketa maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.

Penyelesaian ini dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan Tata Usaha Negara yang

telah dikeluarkannya tidak dapat diterima oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur pengadilan sering memakan waktu yang lama. Lamanya berperkara ini banyak disebabkan karena kemungkinan berperkara sekurang-kurangnya 3 (tiga) sampai 4 (empat) tahap.

Pertama pada tingkat pengadilan negeri yang akan berlangsung relatif cepat sekarang ini, karena ada petunjuk Mahkamah Agung (MA) bawah sedapatnya harus dibatasi berperkara sampai kurang lebih 6 (enam) bulan. Namun dalam praktek bisa berbulan-bulan, kadang-kadang setahun.

Kedua, pada tingkat pengadilan tinggi seperti halnya dalam pengadilan negeri, perkara sering berlangsung lama. Disamping itu pemeriksaan perkara melalui pengadilan sering kali dihantui adanya anggapan bahwa pengadilan lebih mementingkan kepentingan dirinya sendiri saja atau lebih dikenal dengan sebutan

mafia peradilan.

Ketiga pada tingkat kasasi, sering terjadi keterlambatan dalam pemeriksaan. Hal ini disebabkan karena antrian pemeriksaan dalam acara kasasi yang lama sekaligus disebabkan banyaknya perkara kasasi yang ditangani.

Keempat, pada peninjauan kembali juga memakan waktu yang sangat lama dalam pemeriksaannya.

Apabila Penggugat mengajukan gugatan Tata Usaha Negara karena disebabkan usaha musyawarah melalui mediasi yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan tidak menemui titik temu, sehingga harus

diselesaikan melalui Lembaga Peradilan. Gugatan karena dianggap telah salah menerbitkan Sertipikat di atas tanah yang dikuasainya. Gugatan ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan akan bertindak sebagai Tergugat.

Dalam praktek biasanya Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan selaku Tergugat akan memberikan kuasa hukum kepada Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara, Kasubsi Perkara dan Kasubsi Sengketa dan Konflik serta Staf yang ditunjuk untuk mewakili Kepala Kantor dihadapan Pengadilan. Selama proses pemeriksaan di Pengadilan Kuasa hukum Kepala Kantor akan mempertahankan Sertipikat yang diterbitkan dan untuk mendukungnya pihak Kuasa Hukum Kepala Kantor akan menyarankan kepada Majelis Hakim untuk memanggil/menarik pemegang Sertipikat hak atas tanah yang menjadi objek sengketa agar ikut sebagai pihak didalam perkara, sehingga pemegang hak dapat membela kepentingannya didepan Pengadilan. Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan dan Pemegang Hak bersama-sama dan saling mendukung mempertahankan sertipikat objek sengketa sampai upaya hukum terakhir.

Sementara menunggu Putusan Pengadilan sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara (Kepala Kantor) untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan. Hal tersebut untuk menghindari terjadi masalah dikemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berpekarra maupun pihak ketiga. Untuk itu Pejabat Tata Usaha Negara (Kepala Kantor Pertanahan) harus menerapkan asas-asas umum

pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*In Kracht Van Gewijsde*) yang menyatakan sertipikat sah atau tidak berkekuatan hukum sebagai alat bukti hak.

Surat-surat tanda bukti hak yang diberikan berupa Sertipikat hak atas tanah dikatakan sebagai alat pembuktian yang kuat, hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalam Sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Apabila pihak lain dapat membuktikan sebaliknya maka yang berwenang memutuskan alat pembuktian mana yang benar

adalah Pengadilan.¹⁷

Apabila sengketa tersebut diperiksa dan diadili secara terpisah dan diputus sendiri-sendiri oleh kedua macam peradilan tersebut, maka ada kemungkinan besar bahwa dapat terjadi adanya dua putusan yang saling berbeda dan bertentangan walaupun dalam praktek ada banyak juga yang saling mendukung.

Terhadap putusan yang saling bertentangan akan mengakibatkan sulitnya melaksanakan isi putusan, misalnya jika putusan Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan sertipikat yang telah diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, sementara dalam putusan Pengadilan Negeri mensahkan kepemilikan pemegang hak atas Sertipikat tanah yang disengketakan. Hal ini tentunya akan

¹⁷Maria Soemardjono, Op. Cit, 1982, Hal 24.

membuat Pejabat Tata Usaha Negara (Kepala Kantor Pertanahan) menjadi serba salah untuk

melaksanakan kedua isi putusan yang saling bertolak belakang.

Pembatalan Hak Atas tanah dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 3/1999, yaitu:

“Pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 9/1999, pengertian Pembatalan Hak Atas Tanah yaitu :

“ Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau Sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”

Pembatalan Hak Atas Tanah dalam Pasal 104 ayat (1) PMNA/KBPN No. 9/1999 meliputi 3 (tiga) produk pelayanan BPN yaitu :

1. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah
2. Sertipikat Hak Atas Tanah

3. Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah dalam rangka Pengaturan Penguasaan Tanah.

Pasal 107 PMNA/KBPN 9/1999 menguraikan hal-hal yang dikategorikan sebagai cacat hukum administrasi yaitu bilamana dalam ketiga produk pelayanan BPN di atas terdapat :

- a. Kesalahan prosedur
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan
- c. Kesalahan subyek hak
- d. Kesalahan obyek hak
- e. Kesalahan jenis hak
- f. Kesalahan perhitungan luas
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah
- h. Terdapat ketidakbenaran pada data fisik dan/atau data yuridis
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Ada 3 (tiga) tata cara pembatalan hak atas tanah, yaitu :

1. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan

karena permohonan. Dasar hukum : Pasal 108 sampai dengan 118 PMNA/KBPN 9/ 1999. Pengajuan permohonan pembatalan diajukan secara tertulis, dengan memuat :

- a. Keterangan mengenai pemohon, baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum.

- b. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan foto copy surat keputusan dan/atau Sertipikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung permohonan pembatalan hak atas tanah.
 - c. Permohonan disampaikan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
 - d. Kantor pertanahan selanjutnya akan menyampaikan kepada pihak ke-3 yang berkepentingan (termohon) perihal adanya permohonan pembatalan, untuk kemudian diminta tanggapannya dalam waktu satu bulan.
 - e. Selanjutnya, permohonan akan diperiksa dan diteliti substansinya. Bila mana diperlukan, kantor pertanahan akan melaksanakan penelitian berkas/warkah dan/atau rekonstruksi atas obyek hak yang disengketakan. Hasil penelitian dituangkan dalam berita acara penelitian data fisik dan data yuridis yang menjadi dasar dalam menjawab permohonan pembatalan.
 - f. Jawaban atas permohonan pembatalan ini baik berupa keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan akan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan kepada yang berhak.
2. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan

tanpa ada permohonan. Bilamana suatu keputusan pemberian hak dan/atau Sertipikat hak atas tanah diketahui mengandung cacat hukum administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 106 serta ditemukan pelanggaran atas kewajiban pemegang hak sebagaimana diatur dalam Pasal 103 PMNA/KBPN 9/1999, maka tanpa ada permohonan pembatalan, Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat mengeluarkan keputusan pembatalan hak tersebut.

Proses pembatalannya sebagai berikut :

- a. Pembatalan hak atas tanah Terlebih dahulu dilakukan penelitian data fisik dan data yuridis terhadap keputusan pemberian hak atas tanah dan/Sertipikat hak atas tanah yang diduga terdapat kecacatan.
- b. Hasil penelitian kemudian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi dengan menyertakan hasil dari penelitian data fisik dan data yuridis dan telaahan/pendapat kantor pertanahan pemeriksa.
- c. Bilamana berdasarkan data fisik dan data yuridis yang telah diteliti, dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala Kanwil BPN Provinsi menerbitkan keputusan yang dapat berupa pembatalan atau penolakan pembatalan. Keputusan yang diambil memuat alasan dan dasar hukumnya.
- d. Bilamana kewenangan pembatalan terletak pada Kepala BPN, maka Kanwil mengirimkan hasil penelitian beserta hasil telaahan dan pendapat.
- e. Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan telaah yang ada, untuk selanjutnya mengambil kesimpulan dapat atau

tidaknyadikeluarkan keputusan pembatalan hak. Bilamana dinilai telah cukupuntuk mengambil keputusan, maka Kepala BPN menerbitkan keputusanpembatalan atau penolakan yang disertai alasan-alasannya.

3.Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

a.Keputusan pembatalan hak atas tanah ini dilaksanakan atas permohonanyang berkepentingan.

b. Putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukanpermohonan adalah putusan yang dalam amarnya meliputi pernyataanbatal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya samadengan itu (Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN 9/1999).

c.Proses pelaksanaan pembatalannya, yaitu :

c1. Permohonan diajukan secara tertulis kepada Kepala BPN atau melaluiKanwil BPN Provinsi atau kantor pertanahan.

c2. Setiap satu permohonan disyaratkan hanya memuat untuk satu ataubeberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya berada dalam satuwilayah kabupaten/kota.

4.Permohonan memuat :

(a)Keterangan pemohon baik pemohon perorangan maupun badanhukum.

Keterangan ini disertai foto copy bukti diri termasuk buktikewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirianperusahaan serta perubahannya bila pemohon badan hukum.

- (b) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak, letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan surat keputusan dan/atau Sertipikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung pengajuan pembatalan hak atas tanah.
- (c) Alasan-alasan mengajukan permohonan pembatalan.
- (d) Foto copy putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga putusan yang berkekuatan hukum tetap.
- (e) Berita acara eksekusi, apabila untuk perkara perdata atau pidana.
- (f) Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan.
- (g) Berdasarkan berkas permohonan dan bukti-bukti pendukung yang telah disampaikan dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota/Kanwil BPN Provinsi, selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional :
1. Memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah.
 2. Memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai pertimbangan dan alasan untuk selanjutnya Kepala BPN meminta fatwa kepada Mahkamah Agung tentang amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan tersebut.
 3. Terhadap permohonan baik yang dikabulkan dengan menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atas tanah, atau penolakan karena amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan (non executable),

disampaikan melalui surat tercatat atau cara lain yang menjamin sampainya keputusan/pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang

Peradilan Tata Usaha Negara, selanjutnya disebut UU 5/1986 dinyatakan bahwa :

“seseorang atau Badan Hukum Perdata 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 di sengkatakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.”

Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 3

UU 5/1986 adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berkaitan dengan Sertipikat tanah, Sertipikat tanah dikeluarkan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku Badan Tata Usaha Negara ditujukan kepada seseorang atau badan hukum (konkret, individual)

yang menimbulkan akibat hukum pemilikan atas sebidang tanah yang tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari instansi atasan atau instansi lain (final).¹⁸

Dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986 dan dari segi muatan (isi), pejabat yang mengeluarkan, maksud dan kepada siapa ditujukan serta apa yang ditetapkan di dalamnya, maka Sertipikat tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Gugatan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 5 UU 5/1986 adalah :

“permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.”

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan menurut Pasal 53 ayat (2) UU 5/1986 adalah :

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
3. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

¹⁸Z.A. Sangaji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, Hal. 36

Menurut Indroharto, alasan-alasan yang dapat digunakan untuk menggugat tersebut juga merupakan dasar-dasar untuk menguji (*toetsingsgronden*) bagi Hakim TUN pada waktu menilai apakah keputusan TUN yang disengketakan itu bersifat melawan hukum atau tidak.¹⁹

Dasar-dasar untuk menguji Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat adalah :²⁰

1. Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dianggap demikian karena :
 - a. Badan/Jabatan TUN yang bersangkutan mengira memiliki suatu wewenang untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan, padahal sebenarnya ia tidak berwenang untuk berbuat demikian.
 - b. Berdasarkan peraturan yang bersangkutan memang benar ada wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya bukan diberikan kepada instansi yang telah mengeluarkan keputusan yang sedang digugat.
 - c. Wewenang yang dimaksud memang ada dasarnya dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi keputusan yang disengketakan itu sendiri bertentangan dengan peraturan dasarnya atau peraturan perundang-undangan yang lain.
 - d. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya penetapan yang bersangkutan sebenarnya malah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

¹⁹Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* -Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm. 164

²⁰Ibid, Hal. 172-184

e. Penetapan yang disengketakan itu dikeluarkan menyimpang dari peraturan/prosedur yang harus diterapkan.

2. Melanggar *larangande'tournement de pouvoir*, maksudnya :

Wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan itu diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu. Jadi kalau ada Badan/Jabatan TUN menggunakan wewenang yang diberikan kepadanya itu menyimpang dari maksud dan tujuan tersebut maka perbuatan demikian itu bersifat melawan hukum

3. Menyimpang dari nalar yang sehat (melanggar larangan *Willekeur*), yaitu Apabila pertimbangan dalam keputusan yang bersangkutan mengenai kepentingan-kepentingan pihak-pihak yang tersangkut dengan keputusan itu yang dilakukan oleh instansi tersebut menurut nalar tidak dapat dipertahankan lagi, maka barulah keputusan tersebut harus dibatalkan. Apa yang diperbuat instansi dengan penetapannya itu sama saja dengan perbuatan semau gua atau bersifat sewenang-wenang (bersifat *willekeurig*)

4. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu:

a. Asas-asas formal mengenai pembentukan keputusan, yang meliputi :

1) Asas Kecermatan Formal, dalam arti :

Kecermatan pada waktu mempersiapkan pembentukan keputusan beserta yang disebut asas fair play atau sikap yang jujur dari instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut. Jadi pada waktu mempersiapkan keputusan itu instansi yang bersangkutan harus sudah memperoleh gambaran yang jelas mengenai semua fakta-fakta yang relevan maupun semua kepentingan yang tersangkut, termasuk kepentingan pihak ketiga.

2) Asas Fair Play, yaitu :

Bahwa instansi yang akan mengeluarkan keputusan itu harus bersikap tidak akan menghalang-halangi kesempatan seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh suatu keputusan yang akan menguntungkan baginya.

b. Asas-asas formal mengenai formulasi keputusan, yang meliputi :

1) Asas Pertimbangan, yaitu :

Apabila suatu keputusan itu tidak murni bersifat menguntungkan, maka ia harus disertai dengan suatu pertimbangan yang memadai. Pertimbangan dari suatu keputusan itu harus didukung oleh fakta-fakta yang benar dan relevan serta dapat mendukung keputusan yang bersangkutan.

2. Asas Kepastian Hukum Formal, yaitu :

Bahwa keputusan yang dikeluarkan itu harus cukup jelas bagi yang bersangkutan.

c. Asas-asas material mengenai isi keputusan, yang meliputi :

1) Asas Kepastian Hukum Material, yaitu bahwa keputusan yang bersifat membebani itu tidak boleh diberlakukan mundur (secara surut).

2) Asas Kepercayaan atau Asas Harapan-harapan yang telah ditimbulkan, yaitu apabila Badan/Jabatan TUN itu telah menimbulkan harapan-harapan dengan janji-janji kepada warga masyarakat yang bersangkutan, maka janji-janji semacam itu jangan diingkari.

3) Asas Persamaan, yaitu bahwa hal-hal atau keadaan-keadaan yang sama harus diperlakukan secara sama pula. Hal-hal dan keadaan-keadaan

tersebut harus relevan dari segi kepentingan-kepentingan yang akan diperhatikan dengan pengeluaran keputusan yang bersangkutan.

4) Asas Kecermatan Material, yaitu agar kerugian yang ditimbulkan kepada seseorang jangan sampai melampaui yang diperlukan untuk melindungi suatu kepentingan yang harus dilakukan dengan cara mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

5) Asas Keseimbangan, yaitu apabila Badan/Jabatan TUN itu menerapkan sanksi-sanksi, maka ia harus menjaga adanya keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang telah dilakukan.

Meskipun telah ada lembaga peradilan yang disediakan oleh pemerintah untuk menyelesaikan sengketa yang timbul, masyarakat kadang memilih cara lain yaitu melalui penyelesaian diluar pengadilan atau non litigasi atau penyelesaian alternatif.

Alternatif penyelesaian sengketa dalam kenyataannya masih eksis dan menjadi kebutuhan yang sangat penting bagi setiap warga masyarakat. Lembaga Peradilan yang diciptakan oleh Pemerintah yang dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan dalam kehidupan masyarakat khususnya bagi mereka yang berperkara, belum dapat memenuhi kebutuhan warga masyarakat untuk menciptakan keadilan.

Mencermati mekanisme penyelesaian sengketa tanah serta hambatan yang berlangsung selama ini, maka berbagai alternatif penyelesaian secara komprehensif perlu segera dikaji dan dikembangkan. Gagasan penyelesaian sengketa tanah muncul berpangkal pada ketidakpuasan terhadap lembaga peradilan yang berwenang menyelesaikannya. Para pihak yang bersengketa merasa bahwa

lembagai peradilan tidak memberikan penyelesaian secara akomodatif, sehingga senantiasa dilakukan upaya hukum terhadap putusan pengadilan tersebut.

Penyelesaian sengketa dengan menggunakan cara non litigasi atau alternatif Dispute Resolution (ADR) sebenarnya merupakan model penyelesaian sengketa yang sangat cocok dengan karakter dan cara hidup masyarakat yang bersifat kekeluargaan, dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan yang cenderung bersifat konfrontatif, lebih memperhitungkan menang atau kalah, lebih memperhitungkan aspek yang bersifat materialistik dan mengabaikan unsur sosial dalam masyarakat yang bersifat kekeluargaan dan gotong royong.

Digulirkannya berbagai konsep pemikiran dan gagasan mengenai pembentukan lembaga penyelesaian sengketa tanah diluar pengadilan, disebabkan karena sampai saat ini masih terdapat celah yang merupakan kekkurangan dari konsep penyelesaian sengketa tanah ditanah air. Karena salah satu hambatan penyelesaian sengketa tanah melalui pengadilan adalah sulitnya melaksanakan putusan pengadilan, dalam hal terdapat putusan pengadilan perdata, pidana dan tata usaha negara sampai dengan kasasi, bahkan peninjauan kembali yang tidak konsisten satu sama lain terhadap satu objek sengketa.

Ketentuan hukum acara yang menjadi dasar acuan tertib acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia diatur dalam Bab IV Pasal 53 sampai dengan Pasal 132 UU 5/1986. Tertib acara pemeriksaan gugatan Tata Usaha Negara pada prinsipnya sama dengan tertib acara pemeriksaan gugatan perdata.

1. Tenggang waktu menggugat Hak menggugat seseorang atau badan hukum perdata terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) selain harus menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU 5/1986, juga dibatasi elemen waktu. Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterima atau diumumkan Keputusan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pasal 55 UU 5/1986).

Berkaitan dengan tenggang waktu menggugat, Mahkamah Agung melalui SEMA Nomor 2 tahun 1991 memberikan petunjuk sebagai berikut :

- a. Perhitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud Pasal 55 terhenti/ditunda (*geshort*) pada waktu gugatan didaftarkan di kepaniteraan PTUN yang berwenang.
- b. Sehubungan dengan Pasal 62 ayat (6) dan pasal 63 ayat (4) maka gugatan baru hanya dapat diajukan dalam sisa tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada butir 1
- c. Bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi yang merasa kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu yang dimaksud dalam Pasal 55 dihitung secara kasuistis sejak saat ia merasakepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

2. Tergugat selalu Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara Dalam gugatan tata usaha negara, Penggugat adalah pihak (orang atau badan hukum perdata) yang dituju Keputusan Tata Usaha Negara atau yang berkepentingan dengan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, sedangkan Tergugat selalu Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (Pasal

1 angka 6 UU 5/1986).

d. Hakim Aktif

Dalam PTUN Hakim sangat aktif, peran aktif Hakim ditunjukkan sejak pemeriksaan persiapan hingga pada tahap-tahap pemeriksaan pokok perkara. Pada tahap Pemeriksaan Persiapan, ketentuan Pasal 63 UU 5/1986 menentukan :

- 1) Hakim wajib memberikan nasihat kepada Penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari
- 2) Hakim dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.” Pada tahap persidangan, Pasal 80 UU 5/1986 menentukan: “ demi kelancaran pemeriksaan sengketa, hakim Ketua Sidang berhak di dalam sidang memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum dan alat bukti yang dapat digunakan oleh mereka dalam sengketa.”

Lebih lanjut, Pasal 85 UU 5/1986 menegaskan :

- 1) Untuk kepentingan pemeriksaan dan apabila hakim Ketua Sidang memandang perlu ia dapat memerintahkan pemeriksaan terhadap surat yang dipegang oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat lain yang menyimpan surat atau meminta penjelasan dan keterangan tentang sesuatu yang bersangkutan dengan sengketa;
- 2) Selain hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim Ketua Sidang dapat memerintahkan pula supaya surat tersebut diperlihatkan

kepada Pengadilan dalam persidangan yang akan ditentukan untuk keperluan itu.”

Pada tahap pembuktian, Pasal 107 UU 5/1986 menegaskan :

“Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim”.

e. Prosedur dismissal (*dismissal procedure*)

Dalam tertib acara PTUN, gugatan yang didaftar, terlebih dahulu mengalami pemeriksaan administratif. Prosedur dismissal (rapat permusyawaratan) merupakan tahapan pemantapan gugatan untuk menyatakan suatu gugatan tidak dapat diterima, jika memenuhi kriteria yang ditentukan Pasal 62 UU 5/1986 :

1. pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan;
2. syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh Penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan
3. gugatan tersebut tidak berdasarkan pada alasan-alasan yang layak
4. apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat
5. gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

f. pemeriksaan persiapan

Dalam tahap Pemeriksaan Persiapan, gugatan yang tidak sempurna dapat diperbaiki dan dilengkapi justru oleh Hakim Tata Usaha Negara (Pasal 63 UU5/1986).

Bahwa Sertipikat Hak Milik No.1961 Kelurahan Helvetia Timur atas nama Yusriati Patinduri telah di batalkan berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Nomor 06/Pbt/BPN.12.VII/2011 tanggal 5-3-2011.

Permohonan Pembatalan Sertipikat Hak Milik No.1961 Kelurahan Helvetia ini diajukan oleh Primawati kepada kepala Kantor Pertanahan Kota Medan dengan alasan sebagai berikut :

a. Status Tanah yang disengketakan :

- Berasal dari tanah Negara yang dikuasai oleh Primaati yang diperoleh dari K Silalahi berdasarkan Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas Tanah tanggal 5 Nopember 1997 yang dilegasisasi dihadapan Camat Medan Helvetia dengan No.469/LEG/XI/1997 tanggal 5 Nopember 1997
- K Silalahi memperoleh tanah tersebut dari Drs. J.Pakpahan berdasarkan Surat Keterangan No.134/SKT/MS/1975 tanggal 10 Desember 1975 dengan membangun pagar atas tanah dimaksud.

b. Bahwa tahun 2004 tanah tersebut dijual oleh Kasih Dewi kepada Yusriati Parinduri berdasarkan akte Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi No.7 tanggal 21

Juli 2004 yang diperbuat dihadapan Elvina Yuliana, Sarjana Hukum, Notaris di Medan.

- c. Bahwa pada tanggal 7 Oktober 2004 atas tanah tersebut diterbitkan Sertipikat Hak Milik No.1961/Helvetia Timur atas nama Yusriati Parinduri, berdasarkan Surat Keputusan Kepala kantor Pertanahan Kota Medan No.1707-520.1-22,01-2004 tanggal 27 Agustus 2004
- d. Bahwa terhadap penerbitan Sertipikat Hak Milik no.1961/Helvetia Timur diajukan keberatan oleh Primawati karena diterbitkan diatas tanah miliknya yang diperoleh berdasarkan surat Pelepasan Hak Atas Tanah antara K.Silalahi dengan Sdr.Primawati tanggal 5 Nopember 1997 yang dilegalisasi oleh Camat Medan Helvetia dengan Nomor 469/LEG/XI/1997 tanggal 5 Nopember 1997, atas tanah terletak di Jalan guru sinumba I, Kelurahan Helvetia timur, Kecamatan Medan Helvetia, Kota Medan, Propinsi Sumatera Utara.
- e. Bahwa tanah tersebut secara fisik dikuasai oleh Primawati sesuai dengan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang tanah tanggal 7 September 2009 yang diketahui Lurah Helvetia Timur.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut diatas, Primawati mengajukan pembatalan atas Sertipikat Hak Milik No.1961/Helvetia Timur tersebut, dengan adanya permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik No.1961/Helvetia Timur yang diajukan oleh Primawati yang didasarkan kepada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menunjukkan bahwa tujuan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum belum tercapai, karena meskipun tanah tersebut telah terdaftar dengan Sertipikat, namun masih dimungkinkan pembatalannya.

Keadaan ini tentunya akan menimbulkan kurangnya keinginan masyarakat untuk mensertipikatkan tanahnya. Karena Hal ini menunjukkan bahwa Sertipikat bukanlah alat bukti satu-satunya yang dapat dipertahankan oleh pemegang hak

didepan hukum, karena jika ada pihak lain yang merasa berhak atas tanah tersebut dapat mengajukan gugatan pembatalan Sertipikat tersebut. Dengan demikian kekuatan hukum suatu sertipikat tidak mendapat jaminan yang pasti dari pemerintah sebelum adanya putusan dari pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa sertipikat tersebut adalah sah sebagai alat bukti hak atas tanah.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Prosedur pemberian Sertipikat Hak Milik atas tanah meliputi pengukuran, pemetaan, pendaftaran dan peralihan hak-hak atas tanah, dan pemberian surat-

surat tanda bukti. Kemudian melakukan penerbitan Sertifikat Hak Milik terhadap tanah-tanah yang sudah ada surat ukurnya. Sertifikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan menurut pertimbangan hukum Pengadilan Tata Usaha Negara. No.39/G.TUN/2006/PTUN.MDN telah melanggar prosedur penerbitan Sertifikat, karena tidak sesuai dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah, yaitu ketidakcermatan dan ketidaktepatan BPN yang menerbitkan sertifikat tersebut sebagaimana yang dipersalkan. Penggugat seyogianya diperlukan pemeriksaan lanjutan dengan meneliti data-data fisik dan data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan riwayat tanah dan penilaian kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah sehingga dapat diperoleh kebenaran materiil siapa pemilik yang sebenarnya.

2. Ada beberapa faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda atas tanah yang dikuasainya lain yaitu faktor Intern dan Ekstern. Faktor Intern diantaranya terjadi karena tidak dilaksanakannya undang-undang pokok agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi. Sedangkan faktor ekstern karena ketidakjujuran pemohon dalam memberikan data teknis atau data yuridis.
3. Bahwa oleh karena pemegang Sertifikat Hak Milik No.1961/Helvetia Timur tidak menguasai secara fisik tanahnya dan adanya ketidakjujuran dari Yusriati Parinduri pada saat mengajukan permohonan karena tidak memberikan data

yuridis dan data fisik secara lengkap, menunjukkan adanya itikad tidak baik dari Yusriati Parinduri untuk menguasai dan memiliki tanah tersebut, sehingga mengakibatkan Sertipikat Cacat hukum administratif dan pemegang hak tidak mendapat perlindungan hukum. Namun untuk membuktikan adanya itikad tidak baik haruslah berdasarkan putusan Peradilan Umum yang telah berkekuatan hukum tetap.

B. Saran

1. Hendaknya asas publisitas yang diterapkan dalam pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan dalam perkara ini pelaksanaan pengumuman tidak hanya terbatas di Kantor Kelurahan ataupun melalui mas media saja, namun juga dilakukan ditingkat RT, RW, sehingga dapat menjangkau kepentingan pihak ketiga yang terkait dengan akibat diadakannya pendaftaran tanah tersebut, sehingga apabila terjadi keberatan dapat diajukan sedini mungkin sebelum terlanjur diterbitkannya Sertipikat.
2. Dalam hal pembatalan Sertipikat seharusnya ada pembatasan ataupun aturan mengenai pengajuan pembatalan Sertipikat melalui Peradilan Tata Usaha Negara sebelum adanya pengajuan pembatalan oleh Peradilan Tata Usaha Negara seyogianya diadakan terlebih dahulu pembuktian materiil melalui peradilan umum untuk mengetahui pemilik yang sebenarnya baru selanjutnya putusan tersebut dipergunakan sebagai landasan untuk pengajuan pembatalan melalui peradilan Tata Usaha Negara.
3. Untuk melakukan pembatalan suatu Sertipikat Hak Milik yang cacat hukum administrasi yang didasarkan atas putusan Peradilan Tata Usaha Negara

sebaiknya disertai dengan putusan Peradilan Umum yang telah berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa alas hak/bukti-bukti surat yang dilampirkan pada saat penerbitan Sertipikat adalah cacat hukum dan untuk menghindari terjadinya kesalahan prosedur didalam pendaftaran Tanah sebaiknya Kantor Pertanahan melalui aparatnya agar lebih hati-hati, lebih cermat dan teliti memeriksa data fisik dan data yuridis bidang tanah yang dimohonkan agar pemberian hak tepat sasaran sehingga tujuan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- A. Siti Soetami, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung : PT. Eresco, 1997
- AbdulkadirMuhamad, *HukumAcaraPerdata Indonesia*, Citra AdityaBakti,Bandung, 2008
- HarsonoBoedi, *HukumAgraria Indonesia*, Jakarta, 2005
- Indroharto,*Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* -Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Kanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, Bahan Pembinaan Teknis Penyelesaian Masalah Pertanahan, Medan ,2005
- Sarjita,*Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugujogja Pustaka,Yogyakarta, 2005
- Srikuntjoro, *Sertifikatganda*, Jakarta 2010
- RusmadiMurad, *TipologiSengketa*, Jakarta 1991
- NoerFauji, PetanidanPengusaha, *DinamikaPerjalananPolitikAgraria Indonesia*, PustakaPelajar Yogyakarta, 1999
- Syarifa, Zackya, *SertifikatGandaDalam Status HakMilik*, Padang 2008
- RachmadiUsman, *PilihanPenyelesaianSengketa di LuarPengadilan*, PT. Citra AdityaBakti, Bandung 2005
- ZA. Sangaji,*Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha NegaraDalam Gugatan Pembatalan Sertipikat Tanah*,Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- Undang-UndangDasar Negara KesatuanRepublik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-UndangNomor 5 Tahun 1960 TentangPeraturanDasarPokok-PokokAgraria.
- Undang-UndangNomor 5 Tahun 1986 TentangPeradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997

- **Majalah, Makalah dan Karya Ilmiah**

Arie Sukanti Hutagalung, Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993, melalui <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/31491/1/Referensi.pdf>, diakses Senin 05 Oktober 2015, Pukul 14.00 wib.

Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, <http://digilib.esaunggul.ac.id/public/UEU Undergraduate 1330 DAFTAR%20PUSTAKA.pdf>, diakses Senin 05 Oktober 2015, Pukul 14.00 wib.