

**PENYELESAIAN SENGKETA TERKAIT DENGAN
SERTIFIKAT GANDA KEPEMILIKAN HAK ATAS
TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 5
TAHUN 1960¹**

Oleh : Sharon Vanda Bokko²
Wulanmas A. P. G. Frederik³
Jemmy Sondakh⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan sistem kepemilikan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria dan bagaimana prosedur penanganan sertifikat ganda sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Pengaturan tentang sistem kepemilikan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 diatur dalam klasifikasi sistem kepemilikan tanah seperti: a) hak milik; b) hak guna usaha; c) hak guna bangunan; d) hak pakai; e) hak sewa dan lain sebagainya. 2. Penyelesaian sertifikat ganda telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu dengan pendaftaran tanah kembali sesuai prosedur. Penanganan sertifikat ganda ada melalui dua jalur yaitu peraturan pemerintah nomor 23 Tahun 1997 melalui pendataan ulang yang dilakukan oleh badan pertanahan nasional dan musyawarah. Kalau tidak tercapai kesepakatan maka penanganan dalam bentuk penyelesaian sertifikat ganda lewat gugatan di PTUN di mana PTUN akan memutuskan mana sertifikat yang akan dibatalkan sesuai gugatan.

Kata kunci: Penyelesaian sengketa, sertifikat ganda, kepemilikan hak atas tanah

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang merupakan karunia dari Allah yang Maha Kuasa. Tanah merupakan salah satu sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian. Bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan dari

semenjak manusia lahir hingga manusia meninggal dunia. Semua kegiatan kehidupan manusia dilakukan di atas tanah, jadi tanah merupakan tempat tinggal yang memberikan sumber kehidupan bagi masyarakat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat 3 : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang dikandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".⁵ Lahirnya Undang Undang Pokok Agraria semakin jelas tujuan pemberian hak atas tanah

Pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan disini sudah dibuat, semula adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1961 Nomor 28-TLNRI Nomor 2171. Kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LNRI Tahun 1997 Nomor 59-TLNRI Nomor 3696. Tidak berlakunya lagi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu "Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LNRI Tahun 1961 Nomor 28, TLNRI Nomor 2171) dinyatakan tidak berlaku lagi". Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disahkan pada tanggal 8 Juli 1997, namun baru berlaku secara efektif mulai tanggal 8 Oktober 1997, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 66. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terdiri atas 10 (sepuluh) Bab dan 66 pasal. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 18071101510

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat 1, 2, 3

Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.⁶ Persengketaan bisa terjadi dikarenakan keinginan memiliki atau adanya stimulus bahwa di dalam tanah tersebut terkandung barang berharga atau adanya mineral yang dapat dijadikan sumber ekonomi yang bernilai tinggi misalnya adanya emas, biji besi, nikel dan sebagainya. Di sisi lain sengketa kepemilikan dapat disebabkan oleh diterbitkannya Sertifikat Hak Milik (SHM) yang baru tetapi belum adanya pembatalan sertifikat yang lama. Sehingga terjadi sertifikat ganda yang mengarah pada permasalahan baik secara pidana maupun perdata.

Hal ini disebabkan adanya aturan atau standar operasional prosedur penerbitan sertifikat yang tidak dilaksanakan berupa tidak melakukan pengumuman oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sudah melakukan penertiban sertifikat. Ini adalah kelalaian yang bisa dan pernah terjadi. Permasalahan lain juga bisa terjadi dengan ketidakjujuran baik pemohon dan aparat Kelurahan/Desa dalam mengeluarkan data fisik tanah dan data yuridis surat-surat berupa register desa, surat ukur dan lain-lain.

"*Plooting*" atas tanah yang sudah bersertifikat sebaiknya dilakukan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) tanpa harus menunggu permohonan dan pemegang Sertifikat Hak Milik (SHM) atau hak lainnya (Sertifikat Hak Guna Bangunan, Sertifikat Hak Guna Usaha, dll). Terkadang juga objek tanah yang sedang bermasalah diakali dengan diterbitkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) oleh instansi dalam hal ini Administrasi Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dan pengecekan Sertifikat Hak Milik (SHM) sehingga dengan pengecekan tersebut menjadi legitimasi atau sah secara hukum dan hal ini juga memicu persoalan atau sengketa pertanahan terkait adanya surat yang dijadikan legitimasi hukum.

Sengketa tanah termasuk sertifikat ganda sering disebabkan kurangnya ketelitian dan kecermatan petugas baik tingkat Desa atau Kelurahan dalam membuat surat kepemilikan tanah, Surat Ukur dan pencatatan dalam Register Desa dan lain-lain, pada tingkat

Kecamatan kurangnya ketelitian administrasi dalam mengeluarkan Akte Jual Beli (AJB) dan demikian juga untuk tingkat Kabupaten/Kota dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dapat mengeluarkan Sertifikat beserta pengukurannya terkadang Sertifikat Hak milik yang sudah ada masih diterbitkan sertifikat yang baru atau belum dibatalkan sertifikat yang lama sudah membuat Sertifikat Hak Milik yang baru sehingga menimbulkan sertifikat ganda.

Kantor Administrasi Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang mengeluarkan sertifikat sering menyebabkan permasalahan dimana aparat pemerintah dan oknum-oknum tertentu terseret dalam permasalahan hukum dengan dikeluarkannya atau dibuatnya dokumen-dokumen yang pada akhirnya dianggap palsu, sehingga menimbulkan sengketa di antara para pihak karena adanya sertifikat ganda. Berdasarkan uraian di atas maka saya sebagai penulis tertarik untuk menulis tulisan ini dalam bentuk skripsi dengan judul, "PENYELESAIAN SENGKETA TERKAIT DENGAN SERTIFIKAT GANDA KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan sistem kepemilikan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria?
2. Bagaimana prosedur penanganan sertifikat ganda sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk menyusun skripsi yakni metode penelitian hukum normatif dan bahan-bahan hukum yang digunakan diperoleh dari studi kepustakaan yaitu :

1. Bahan-bahan hukum primer: peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan;
2. Bahan-bahan hukum sekunder: literatur-literatur dan karya-karya tulis di bidang ilmu

⁶Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 81.

hukum yang sesuai dengan judul yang dipilih dalam penulisan ini;

3. Bahan-bahan hukum tersier: kamus-kamus umum dan kamus hukum.

Bahan-bahan hukum primer dan sekunder dianalisis dengan cara normatif-kualitatif dan diterangkan secara deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Kepemilikan Hak Atas Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria

Kepemilikan tanah di Indonesia berdasarkan sistem pengaturan dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang telah telah mengalami perubahan dimana sebelum Undang-Undang ini sistem pengaturan hak atas tanah berdasarkan KUHPerduta. Yang dikenai dengan hak *Eigendoom* Erpacht Hak *Opstal* dan lain sebagainya. Hak-hak tersebut telah dicabut sejak berlakunya Undang Undag Nomor 5 Tahun 1960 (Undang-undang Pokok Agraria). Dengan Undang-undang ini Pengaturan sistem kepemilikan tanah secara nasional saat ini telah dilakukan dan diubah. Menurut Andi Sufiarma Mustamin, pengaturan kepemilikan sangat penting karena tanah merupakan salah satu kebutuhan vital bagi masyarakat.⁷ Pentingnya tanah dalam tatanan kenegaraan dapat dilihat pengaturannya pada konstitusi negara Republik Indonesia yaitu pada Pasal 33 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kepemilikan tanah sangat tingkat kesejahteraan suatu keluarga atau masyarakat karena tanah bisa dijadikan modal bagi keluarga juga bisa mendapatkan modal untuk diagunkan di bank. Salah satu upaya yang dilaksanakan untuk dapat mewujudkan tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat yaitu dengan membentuk Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria (Undang-undang Pokok Agraria, selanjutnya disingkat UUPA). Dengan demikian Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar pokok-pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum Barat, misalnya Hak *Eigendom*, Hak *Erfpacht*, Hak *Opstal*, Sejak berlakunya Undang-undang Pokok Agraria dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Balik Nama. Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Recht Kadaster*. Adapun bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, misalnya tanah yayasan, tanah gogolan tidak dilakukan Pendaftaran Tanah, walaupun dilakukan pendaftaran tanah tujuannya bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum, akan tetapi tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa pipil, girik, atau petuk. Pendaftaran tanah ini dikenal dengan *Fiscal Kadaster*.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dimaksudkan untuk mengadakan pembaharuan sistem kepemilikan tanah nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah. Dengan lahirnya undang-undang ini, tercapailah suatu keseragaman mengenai hukum tanah, sehingga tidak ada lagi ada hak atas tanah menurut hukum barat di samping hak atas tanah menurut hukum adat. Melalui undang-undang ini, telah dicabut Buku II KUH Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotek yang masih berlaku sejak berlakunya undang-undang ini. Dengan demikian, tidak ada lagi dualisme mengenai hukum tanah, yaitu Hukum Barat dan Hukum Adat karena telah ada unifikasi Hukum Tanah Indonesia. Dengan demikian telah dihapuskan dari B.W. segala ketentuan atau pasal-pasal yang mengenai hak-hak kebendaan lainnya atas tanah dan oleh undang-undang baru itu telah diciptakan hak-hak yang berikut atas tanah :⁸

- a. Hak milik;
- b. Hak guna usaha;
- c. Hak guna bangunan;
- d. Hak pakai;

⁷ Andi Sufiarma Mustamin, (2014). Cacat Administrasi Sebagai Dasar Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah.

Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. <http://faji.blogspot.co.id/> Diakses tanggal 2 Mei 2018.

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum...Loc.Cit*, hlm. 78.

e. Hak sewa.

Pengertian hak milik menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Hak milik dikatakan merupakan hak yang turun temurun karena hak milik dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya. Hak milik sebagai hak yang terkuat berarti hak tersebut tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Terpenuh berarti hak milik memberikan wewenang yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak yang lain. Hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.⁹ Berkaitan dengan wakaf tanah hak milik adalah hak penguasaan atas tanah bekas tanah hak milik, yang oleh pemiliknya dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam (lihat pasal 49 ayat (3) Undang-undang Pokok Agraria Jo. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik Jo. Permendagri No.6 Tahun 1977 tentang Tata cara Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Milik). Hak milik dapat dijamin di bank sebagai hak tanggungan untuk mendapatkan pinjaman Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah termasuk atau tidak termasuk benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditor-kreditor lain. Hak Tanggungan dapat dibebankan kepada Hak Milik, HAK GUNA USAHA, HGB dan Hak Pakai atas Tanah Negara (lihat Pasal 25, 33, 39 dan 51 Undang-undang Pokok Agraria Jo. UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah).¹⁰

Hak Milik juga diberikan atas satuan rumah susun yaitu hak atas tanah yang diberikan kepada sekelompok orang secara bersama dengan orang lain. Pada Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, bidang tanah yang di atasnya

berdiri rumah susun, hak atas tanahnya dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun. Hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seluruh satuan rumah susun dapat berupa Hak Milik, sedangkan Undang Undang Pokok Agraria sudah mengatur siapa yang menjadi subyek hak milik yang termuat dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria yaitu:¹¹

- a. Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.
- b. Namun ayat (2) ketentuan tersebut membuka peluang bagi badan hukum tertentu untuk mempunyai hak milik. Beberapa badan hukum yang dapat mempunyai hak milik adalah bank pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial.

Hak milik tidak dapat dipunyai oleh warga negara asing maupun orang yang memiliki kewarganegaraan ganda (warga negara Indonesia sekaligus warga negara asing). Bagi warga negara asing atau orang yang berkewarganegaraan ganda yang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan wajib untuk melepaskan hak tersebut paling lama satu tahun setelah memperoleh hak milik. Apabila jangka waktu tersebut berakhir dan hak milik tidak dilepaskan, maka hak milik menjadi hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara dengan tetap memperhatikan hak-hak pihak lain yang membebani tanah tersebut.¹² Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria menentukan bahwa :¹³

- a. Hanya Warganegara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.
- b. Namun ayat (2) ketentuan tersebut membuka peluang bagi badan hukum tertentu untuk mempunyai hak milik. Beberapa badan hukum yang dapat mempunyai hak milik adalah bank pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial.

Hak tersebut paling lama satu tahun setelah memperoleh hak milik. Apabila jangka waktu tersebut berakhir dan hak milik tidak dengan tetap memperhatikan hak-hak pihak lain

⁹ Rafaka, *Perbandingan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*. mdjiung.blogspot.co.id/2011/01/perbandingan-hak-milik-hak-guna-usaha.html. Diakses tanggal 02 Januari 2018.

¹⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 45.

¹¹ Pasal 21 ayat (1) UUPA.

¹² Soebekti dan R.Tjitrosudibio, *Op.Cit*, hlm. 522-527.

¹³ Pasal 21 ayat (1) UUPA.

dilepaskan, maka hak milik menjadi hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara yang membebani tanah tersebut.¹⁴

B. Penanganan Sertifikat Ganda sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

1. Penanganan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Sertifikat Ganda bisa dibatalkan karena Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menganut sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa sertifikat hak atas tanah, merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria. Sertifikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.¹⁵

2. Penanganan Serifikat Ganda Melalui Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Gugatan Pembatalan sertifikat ganda ke PTUN merupakan perkara tanah yang terkait dengan masalah tanah terkait dengan administrasi. Perkara tanah terkait dengan masalah administrasi seperti *maladministrasi* dalam pendaftaran tanah dimana ada prosedur yang dilangkahi sebelum terbitnya sertifikat sehingga terjadi sertifikat ganda. Begitu juga menyangkut sertifikat ganda dimana ada satu tanah memiliki dua sertifikat. Hal ini diselesaikan lewat PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara). Sengketa administrasi pertanahan berbeda dengan sengketa. Dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Namun dalam Pasal ini tidak menyebutkan instansi Pemerintah mana yang

mengadakan pendaftaran tanah tersebut.¹⁶ Begitu pula di dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hanya menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah. Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya.¹⁷

Seharusnya sertifikat ganda tidak terjadi kalau prosedur pendaftaran tanah dilakukan dengan baik dan benar. Menurut pertimbangan Menteri Agraria dalam Penjelasan Umum Angka IV Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa: "Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya. Oleh karena itu, akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi wilayah Negara".¹⁸

A.P. Parlindungan menyatakan pendaftaran tanah itu mahal sekali anggarannya, sehingga tergantung dari anggaran yang tersedia, kepegawaian dan sarana maupun prasarana yang diperlukan sehingga diprioritaskan daerah-daerah tertentu terutama yang mempunyai lalu lintas perdagangan yang tinggi satu dan lainnya menurut pertimbangan dari menteri yang bersangkutan dan urgensi yang ada, sungguhpun pada waktu itu di seluruh wilayah Indonesia di tiap kabupaten sudah ada Kantor-kantor Agraria dan Pertanahan.

Atas dasar ketentuan Pasal 19 ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria, penyelenggaraan pendaftaran tanah diprioritaskan di daerah perkotaan disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi dari pada di daerah pedesaan. Selanjutnya, pendaftaran tanah diselenggarakan di daerah pedesaan. Pendaftaran tanah juga bergantung pada anggaran negara, petugas

¹⁴ Soebekti dan R.Tjitrosudibio, *Op.Cit*, hlm. 522-527.

¹⁵ Arie S. Hutagalung, *Penerapan Lembaga Rechtsverweking untuk Mengatasi Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah, Hukum dan Pembangunan No. 4 (Oktober-Desember 2000)*, hlm. 328.

¹⁶ Lihat, Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria

¹⁷ Soni Harsono., *Sambutan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional*, Makalah pada seminar Kebijakan baru Pendaftaran Tanah dan Pajak Tanah yang Terkait, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1997.

¹⁸ Lihat, Pasal 19 ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria.

pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia, dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah.¹⁹

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, menetapkan bahwa bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat 4 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu “ Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut”. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah. Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon pendaftaran tanah.²⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara tegas menyebutkan bahwa instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000, dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan.

Mencegah sertifikat ganda pendaftaran

tanah prosedurnya harus dilakukan dengan baik dan benar. Kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.²¹ Objek dari pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah negara dan tanah bekas hak milik adat. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya meliputi :²²

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

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.²³

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilakukan untuk tanah-tanah yang belum didaftarkan atau belum pernah disertifikatkan, hal ini sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maka untuk menjamin kepastian hukum, maka

¹⁹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal 115.

²⁰ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008), hlm. 204.

²¹ *Ibid.*

²² Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

²³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 460,461.

mendaftarkan hak atas tanah merupakan hal yang penting untuk dilakukan.²⁴ Hal ini dilakukan guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah serta pihak lain yang berkepentingan dengan tanah tersebut. Pendaftaran tanah dilakukan di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berada di wilayah kabupaten/kota.

Tujuan pengaturan pertanahan dalam Undang-undang Pokok Agraria adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah dan untuk memberikan jaminan kepastian hukum maka dilaksanakan suatu mekanisme pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, memberikan rumusan mengenai pengertian pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah.

Sertifikat ganda terjadi karena sistem pendaftaran tanah di Indonesia masih menimbulkan polemik. Masih banyak masyarakat Indonesia yang sukar untuk dapat mengatasi masalah ini dengan baik. Sebagian besar penduduk mengira masalah ini hanya dapat diselesaikan dengan uang. Cara instan ataupun cepat yang dilakukan dengan semakin besar mereka mengeluarkan uang maka akan semakin cepat pula penyelesaiannya. Padahal sesuai kenyataan, cara yang diambil ini salah.²⁵ Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang menjadi oknum menyelesaikan urusan dalam pendaftaran tanah menyatakan “uang yang diminta dari para pendaftaran tanah mereka akan masuk ke dalam kas negara dan bukan masuk ke saku pribadi dan proses ini biasa disebut sebagai uang administrasi”.

Hak-hak baru adalah hak-hak yang baru

diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Adapun hak-hak lama yaitu hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang Pokok Agraria dan hak-hak yang belum didaftar menurut penjelasan Pasal 24 ayat (1) tersebut dikemukakan, bahwa bukti pemilikan itu pada dasarnya terdiri atas bukti pemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya Undang-undang Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960 dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak yang bersangkutan. Di dalam hal yang demikian, pembukuan haknya dilakukan melalui penegasan konversi hak yang lama menjadi hak baru yang didaftar. Selanjutnya dijelaskan dalam Penjelasan ayat (1), bahwa alat-alat bukti tertulis yang dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1).

Dalam hal pemilihan bukti tertulis tersebut tidak lengkap, maka dapat dilakukan dengan keterangan saksi dan/atau pernyataan pemilik tanah yang dipercaya kebenarannya menurut pendapat Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan, demikian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan ayat (1) Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai pemilikan tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan.²⁶

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan tentang sistem kepemilikan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 diatur dalam klasifikasi sistem kepemilikan tanah seperti: a) hak milik; b) hak guna usaha; c) hak guna bangunan; d) hak pakai; e) hak sewa dan lain sebagainya.

²⁴ Haerul Rijal Rusdi (2016). [Sistem Pendaftaran Tanah yang di Terapkan di Indonesia.](http://haerulrijal7.blogspot.co.id/) <http://haerulrijal7.blogspot.co.id/> Diakses tanggal 2 Mei 2018.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

2. Penyelesaian sertifikat ganda telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu dengan pendaftaran tanah kembali sesuai prosedur. Penanganan sertifikat ganda ada melalui dua jalur yaitu peraturan pemerintah nomor 23 Tahun 1997 melalui pendataan ulang yang dilakukan oleh badan pertanahan nasional dan musyawarah. Kalau tidak tercapai kesepakatan maka penanganan dalam bentuk penyelesaian sertifikat ganda lewat gugatan di PTUN di mana PTUN akan memutuskan mana sertifikat yang akan dibatalkan sesuai gugatan.

B. Saran

1. Untuk kepastian hukum kepemilikan tanah, maka para pihak yang memegang sertifikat atas tanah harus benar-benar diperoleh melalui prosedur yang sah agar supaya tidak akan terjadi sertifikat ganda dan memunculkan kepastian hukum kepemilikan tanah sesuai Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.
2. Penyelesaian sertifikat ganda baik melalui Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 maupun PTUN dengan pembatalan salah satu sertifikat diharapkan memunculkan kepastian hukum sehingga pemegang hak atas tanah tidak akan dirugikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Alumni Bandung, 1985.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cet. 2, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- _____, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- _____, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997) Dilengkap dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998)*, Cet. 1, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Arieeff. S, *Undang-undang Pokok Agraria dan Hukum Agraria dan Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agraria, Hukum Tanah*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, t.th.
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian; Suatu Pendekatan Praktis*, Cet. Ke II, Jakarta: Rineka Cipta, 1991.
- _____, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Arie S. Hutagalung, *Perlindungan Pemilikan Tanah dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional*, Tebaran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1983.
- Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Tanpa Tahun, Tanpa Penerbit.
- Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, ISBN. 9786029786644.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria – Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1988.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, Edisi Revisi 1999.
- Beni Bosu, *Perkembangan Terbaru Sertifikat (Tanah, Tanggungan, dan Condominium)*, Jakarta: Mediatama Saptakarya, 1997.
- Charles Himawan, *Hukum, Sebagai Panglima*, Jakarta: Buku Kompas.
- CR. Atherton dan Klemmack, DL, *Research Methods in Social Work*, t.t.: Massachusetts DC Hearth & Co, 1982.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

- Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1994.
- Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012).
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah*, Gramedia Pustaka, December 2013.
- _____, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom, Cet. Ke I*, Jakarta : Kepustakaan Populer Gramedia, 2014.
- Frans Magnis-Suseno, *Meneari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997.