

## **Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Oleh Kantor Pertanahan Yang Menimbulkan Sertifikat Ganda\***

**Adhi Kurniawan,<sup>1</sup> Wira Franciska,<sup>2</sup> Dhody AR Widjajaatmadja<sup>3</sup>**

Universitas Jayabaya Jakarta

 [10.15408/jlr.v4i3.27547](https://doi.org/10.15408/jlr.v4i3.27547)

### **Abstract**

*In the first land registration, the phrase cadastral registration, a technical term for recording records, land registration, ownership of rights, rechkadastral, and legal cadastral, is governed by government regulation 10 of 1961. In occasional land registration, BPN does not employ competent administration, resulting in administrative flaws that might lead to duplicate certificates for land parcel owners. To obtain legal certainty over the physical and legal ownership of land parcels in the ownership of the certificate of title and to apply the muthakir principle, the ownership of the certificate is doubled because Bpn's registration does not use the most recent principle in sporadic land registration for the first time. This study employs normative juridical research, namely library law research or secondary data with primary, secondary, and tertiary legal sources, as well as interviews with district-city measurements. Land registration must have a foundation, namely a land book, so that the landowner's ownership has legal certainty that stays valid on the land's physical surface with a legal certificate of ownership, namely a certificate. The conclusion is that in the issuance of double certificates, legal remedies may be settled through non-litigation, mediation between the aggrieved party, the land owner, and the National Land Agency (Non Litigation), and if this is not possible, through court (litigation) peace and tax restitution.*

**Keywords:** *Legal Certainty; Certificate; Dual Certificate; Muthakir; Principle*

---

\* Received: January 23, 2022, Revision: February 15, 2022, Publish: July 01, 2022.

<sup>1</sup> **Adhi Kurniawan** adalah Mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Jayabaya, Email: [adhikurniawa72@yahoo.com](mailto:adhikurniawa72@yahoo.com)

<sup>2</sup> **Wira Franciska** adalah Dosen Pembimbing di Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Jayabaya

<sup>3</sup> **Dhody AR Widjajaatmadja** adalah Dosen Pembimbing di Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Jayabaya

## A. PENDAHULUAN

Tanah atau ketersediaan lahan merupakan aset terpenting bagi kehidupan masyarakat, kenyataannya pemerintah kurang memperhatikan hal ini. Pembangunan di Indonesia yang bertujuan meningkatkan usaha pemerataan di segala bidang, khususnya yang berhubungan dengan masalah pertanahan, perlu penanganan khusus, mengingat pentingnya bidang pertanahan dalam menunjang Pembangunan Nasional. Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945<sup>4</sup> sebagai Landasan Utama Pembangunan Nasional dalam bidang Pertanahan, yang menyatakan bahwa: 'Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi Kemakmuran Rakyat.'<sup>5</sup>

Perorangan ataupun badan hukum. Hak-hak atas tanah yang dimaksud yakni sebagai berikut hak menguasai dari negara tersebut memberi kewenangan untuk: 1). Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; 2). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; 3). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Pasal 16 Ayat (1) UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Selanjutnya di dalam Pasal 53 UUPA (Undang Undang Pokok Agraria), mengatur macam-macam hak atas tanah yang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) hak, yaitu sebagai berikut:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak-hak atas tanah yang akan tetap ada selama UUPA masih berlaku. Macam-macam hak atas tanah yang masuk dalam kelompok ini yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutang

---

<sup>4</sup> Sebelum dilakukan amandemen penyebutannya adalah UUD 1945. *Sampai saat ini UUD 1945 sudah mengalami perubahan 4 (empat) kali perubahan, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002.* Penyebutan UUD 1945 setelah perubahan menjadi lengkap, yaitu Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>5</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, PT Fajar Interpratama Offset, Jakarta, 2009, Hal2

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, maksudnya adalah hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya, di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak masih dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-undang.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu hak atas tanah yang sifatnya sementara, dalam waktu singkat diusahakan akan dihapus sebab mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal, dan yang tidak sesuai dengan jiwa atau asas-asas UUPA. Macam-macam hak atas tanah yang bersifat sementara ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pasal 22 UUPA menyebutkan bahwa kepemilikan tanah dalam hukum adat diatur dalam Peraturan Pemerintah pada ayat 1 selain menurut cara yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena: a) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; b) Ketentuan Undang-Undang.

Kumpulan peraturan yang mengatur hubungan sinergi dari berbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasai untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.<sup>6</sup>

UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu tidak diberlakukannya lagi atau mencabut hukum Agraria Kolonial, dan membangun hukum Agraria Nasional, menurut Boedi Harsono.<sup>7</sup>

Dalam konteks Hak Pengelolaan, diharapkan negara dapat berperan untuk mengatur lahan demi mengendalikan permasalahan keterbatasan tanah dan ruang. Tak hanya itu, negara dapat mengatur kepemilikan tanah dan manfaat tanah agar diatur sebagaimana mestinya tetap bermanfaat bagi negara

---

<sup>6</sup> Herman Soesangobeng, *Hukum Pertanahan dan Pemasalahannya, Makalah untuk pelatihan Hakim Empat Pengadilan Tingkat Pertama*, Diselenggarakan oleh Pusdiklat Hakim Peradilan Mahkamah Agung RI, di Batu 29 Mei 2007. Banda Aceh: Tanpa penerbit, 2007, hlm. 5

<sup>7</sup> Soeprapto, *Undang-undang pokok Agraria Dalam Peraktek*, Universitas Indonesia, perss Jakarta 1986

sesuai fungsinya. Bukti kepemilikan tanah secara adat secara umum tidak tertulis, hanya pengakuan dari masyarakat sekitar dengan batas-batas tanda alam.<sup>8</sup> Sedangkan bukti kepemilikan menurut hukum kolonial Belanda adalah bentuk tertulis seperti rincik dan girik yang pada dasarnya adalah bukti pembayaran pajak tanah. Dalam kegiatan pengumpulan data yuridis, diadakan pembedaan antara pembuktian hak baru dan hak lama. Hak-hak yang baru adalah hak-hak atas tanah yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya. Sedangkan yang dimaksud dengan hak-hak lama adalah hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlaku UUPA dan hak-hak yang belum diatur didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah PP Nomor 24 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah berasal dari kata Cadaster atau dalam Bahasa Belanda merupakan suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman) yang menerapkan mengenai luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah.<sup>9</sup>

Mengenai kenyamanan sebagian besar para penduduk yang tidak mempunyai alat bukti juga dapat diusahakan melalui alat bukti melewati wewenang fisik yang asli, hal tersebut yaitu tanah yang telah dikuasai secara berkelanjutan pada jangka waktu yang digunakan yaitu 20 (dua puluh) tahun, yang dilakukan oleh pengawas pendahulu, sehingga dapat didaftarkan dan menerbitkan sertifikat.<sup>10</sup> Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia, adalah merupakan kewajiban pemerintah sebagai pengusaha tertinggi terhadap tanah. Sedangkan pasal 23, 32, dan 38 UUPA, yang menyatakan bahwa Hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan, setiap peralihan, hapusnya dengan pembebanan dengan hak-hak lain harus didaftarkan, adalah merupakan "kewajiban" bagi yang mempunyai hak-hak tersebut, dengan maksud agar mereka mendapat tentang kepastian hukum tentang haknya itu.<sup>11</sup>

Di dalam pendaftaran tanah, dikenal sistem pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau

---

<sup>8</sup> Urip Santoso, 2015, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm 7

<sup>9</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran tanah dan konfersi hak milik atas tanah menurut UUPA*, (Bandung, Alumni, 1998), hal 2

<sup>10</sup> Cris Lunnay dan Herman Soesangobeng, 1998, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Seminar Nasional Pertanahan, Bandung, hlm.3.

<sup>11</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1982, hal. 61-62

bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal<sup>12</sup>. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilakukan untuk tanah-tanah yang belum didaftarkan atau yang belum disertifikatkan, hal ini sesuai dengan ketentuan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Maka untuk menjamin kepastian hukum, maka mendaftarkan hak atas tanah merupakan hal yang penting untuk dilakukan.

Hal ini dilakukan guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah serta pihak lain yang berkepentingan dan 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. Apabila suatu tanah tidak atau belum didaftarkan, maka tanah tersebut tidak mempunyai bukti kepemilikan berupa sertifikat hak atas tanah. Jika tanah tersebut pernah didaftarkan untuk keperluan pajak tanah, maka biasanya bukti kepemilikan tanah tersebut berupa bukti-bukti pajak. Bukti-bukti berupa pemungutan pajak atas tanah tersebut oleh sebagian masyarakat kita hingga saat ini masih dianggap sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Padahal secara yuridis surat-surat pemungutan pajak tersebut tidak membuktikan subjek dan objek suatu hak atas tanah.<sup>13</sup>

Pada umumnya setelah beralihnya hak atas tanah itu maka harus dibuatkan suatu akta jual beli dan sertifikat hak atas tanah. Akta Jual Beli merupakan pernyataan dari pihak penjual bahwa ia telah menjual 1 (satu) tanahnya kepada pembeli dan telah menerima harga yang sudah ditentukan.

Sertifikat hak atas tanah adalah salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Pemerintah akan memberikan kemudahan pada beberapa detail kebijakan Hak Pengelolaan, Satuan Rumah Susun, Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah namun tetap memberikan pengawasan dan evaluasi yang ketat.

Undang-Undang mengatur hak Kepemilikan tanah dalam Peraturan Pemerintahan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang perubahan Atas Peraturan kepala BPN Nomor 2 Tahun 2013 tentang pelimpahan dan kewenangan pemberian hak atas tanah dan kegiatan pendaftaran tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Untuk

---

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, hlm.60

<sup>13</sup> J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan, LaksBang Justitia*, Surabaya, 2014, hlm. 106

melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) adalah suatu program serentak yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan hak atas tanah milik masyarakat secara gratis. Oleh sebab itu, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN (Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional) membuka Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah.<sup>14</sup> Sistematis Lengkap, yang mengatur tentang pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Pengumpulan data fisik dalam rangka percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap akan optimal hasilnya, apabila dalam pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilaksanakan secara sistematis.

Tujuan dari pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sistematis lengkap mengelompok dalam satu wilayah desa atau kelurahan lengkap diantaranya:

1. Waktu pelaksanaan relatif lebih cepat dibandingkan pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sporadik;
2. Mobilisasi dan koordinasi petugas ukur lebih mudah dilaksanakan;
3. Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang belum terdaftar dan yang sudah terdaftar dalam satu wilayah desa atau kelurahan
4. Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang bermasalah dalam satu wilayah desa atau kelurahan;
5. Persetujuan batas sebelah menyebelah (asas *contradictoire delimitatie*) relative lebih mudah untuk dilaksanakan. Dapat memperbaiki atau melengkapi peta dasar pendaftaran

Inovasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan perkembangan teknologi informasi membuat semua lini kehidupan manusia sangat bergantung pada teknologi. Perkembangan Teknologi Informasi (TI) memberikan rasa optimis pada perbaikan kehidupan manusia. Sisi optimisme ini menjadi dasar Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan (ATR/BPN) melakukan inovasi dalam bidang pelayanan publik di bidang pertanahan dan tata ruang. Seperti diketahui, Kementerian ATR/BPN telah

---

<sup>14</sup> *Petunjuk teknis pengukuran dan pemetaan tanah bidang tanah sistematis lengkap nomor 01/juknis- 300/2016*

memiliki empat layanan elektronik, yakni Hak Tanggungan Elektronik (HT-el), Pengecekan Sertipikat Tanah, Layanan Zona Nilai Tanah (ZNT) serta Pembuatan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

Aturannya dituangkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 12 Tahun 2017 tentang PTSL (Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Instruksi Presiden Nomor 2 tahun 2018 tentang PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Wilayah RI) yang dikenal dengan istilah sertifikasi tanah, merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat.

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 bidangbidang tanah, dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian tandabukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>15</sup> Sertifikat hak atas tanah adalah bukti kepemilikan seseorang atas suatu tanah beserta bangunannya.

Dalam kebijakan publik mendefinisikan sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan public adalah mengenai perwujudan *“tindakan”* dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata.<sup>16</sup> Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu. Ini berarti bahwa sertifikat atas tanah diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah tersebut (Pasal 31 ayat [1] Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah). Lebih lanjut dikatakan dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

---

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 *Tentang Pendaftaran Tanah*

<sup>16</sup> Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009:19)

HTN (Hukum Tanah Nasional) yang ketentuan pokoknya ada di dalam Undang-Undang Pokok Agraria merupakan dasar dan landasan hukum untuk memiliki dan menguasai tanah oleh orang lain dan Badan Hukum dalam angka memenuhi keperluannya, hak-hak tanah yang merupakan hak-hak perorangan atas tanah tersebut bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria,<sup>17</sup> tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang terkait ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Maka berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertipikat merupakan surat tanda bukti yang mutlak.<sup>18</sup> Bagi perorangan mempunyai Sertifikat hak atas tanah berarti mempunyai bukti yang kuat apabila keberadaan sertifikat tersebut harus sesuai dengan keadaan tanah, bahwa antara sertifikat dan tanah harus ada kecocokan baik batas-batasnya letaknya, ataupun luas tanahnya harus tercantum dalam sertifikat tersebut. Jika sertifikat hak atas tanah dan keadaan tanah tidak ada kesesuaian maka sewaktu-waktu akan menimbulkan sengketa atas hak atas tanah tersebut. A.P Perlindungan Mengatakan bahwa: Pendaftaran ini melalui suatu ketentuan yang sangat teliti dan terarah, sehingga tidak mungkin asal-asal saja, lebih lebih lagi bukan tujuan bukan tujuan tanah tersebut untuk sekedar diterbitkan bukti pendaftaran tanah saja (Serifikat Hak Atas Tanah).<sup>19</sup>

Surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun demikian dalam prakteknya, tidak semua WNI yang memiliki tanah tidak segera atau tidak menyadari pentingnya sertipikat tanah sebagai alat bukti hak atas tanah. Adminitrasi Pertanahan harus dapat memberikan pelayanan yang berkualitas mengingat kegiatan-kegiatan yang di lakukan berhubungan dengan kepemilikan tanah sehingga masyarakat bisa mendapat jaminan kepastian hukum yang mudah melaui system adminitrasi pertanahan yang baik, Tanah merupakan wadah untuk menggambarkan karakter seorang

---

<sup>17</sup> Boedi harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia* (Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta)

<sup>18</sup> UU No.5 Tahun 1960 *tentang Pokok-Pokok Agraria* dan pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 *tentang Pendaftaran Tanah*

<sup>19</sup> A.P Perlindungan, *Pendaftaran Tanah Indonesia. Berdasarkan PP No 24 tahun 1994.* Mandar Maju Bandung, 1999, hal 8



dalam membangun identitas yang bermoral. Hak individu dengan tanah memiliki hubungan yang berkesinambungan dan tidak dapat dipastikan.<sup>20</sup>

Untuk memperoleh Hak atas Tanah maka harus melewati proses bahwa prosedur untuk memperoleh sertifikat Hak Atas Tanah meliputi: 1) Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada pejabat yang berwenang memberikan hak yang dimohon, melalui kantor pertanahan, formulir surat pemohon telah disediakan oleh kantor pertanahan. 2) Kantor pertanahan memeriksa dan meminta dipersiapkan surat-surat yang diperlukan.

Timbulnya pemalsuan sertifikat berdasarkan pada dasar hak yang tidak benar, seperti penerbitan sertifikat berdasarkan surat keterangan kepemilikan tanah yang sudah dipalsukan, berupa stempel BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan pemalsuan data di pertanahan. Dengan ini pemegang sertipikat tanpa jangka waktu tertentu dapat kehilangan haknya, karena akan terjadi gugatan dari pihak lain yang mengakibatkan pembatalan sertifikat dan cacat hukum administrasi. Cacat hukum administrasi ini menimbulkan sertifikat ganda, karena tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah didaerah tersebut. Dalam pengalihan atau pembuatan semua harus berdasarkan asas hukum atau dengan sendirinya atau perbuatan hukum yang di buat secara tidak sengaja, karna pengalihan itu adanya pemindahan hak seperti waris atau jual beli, hibah tukar menukar atau yang lain lain, jadi pemindahan hak atas tanah, dari satu pihak ke pihak lain baik karena ada nya perbuatan hukum baik di sengaja atau tidak di sengaja.<sup>21</sup>

Sertifikat ganda adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Bidang tanah tersebut diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal ini disebut pula sertipikat tumpang tindih (*overlapping*) baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut. Terdapat kasus sertifikat ganda yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Makasar, dalam hal ini penggugat yaitu H.M Amin Dan Ali Imran, SH Melawan Tergugata Andi Pangerang Pettarani Meriyati sebagai tergugat yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang Terkait sertifikat ganda ini Sengketa nomor 148K/TUN/2017 ini timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan berupa tuntutan ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan BPN (Badan pertanahan Nasional) karena tidak cermatnya menerbitkan sertifikat Hak milik

---

<sup>20</sup> Triana Rejekiningsih. (2016). *Asas fungsi social hak atas tanah pada negara hukum* (suatu tinjauan dari teori, Yuridis dan penerapan di Indonesia). Jurnal Yustisia, Vol 2. No 5 hlm 304

<sup>21</sup> Erna Sri Wibawati dan R Murjiyanto, 2013 *Hak Hak Atas tanah dan Peralihannya* Liberty, Jogjakarta hlm. 119

seluas nomor 20996/Desa tamamung, gambar situasi tanggal 20-10-2001 Nomor 1417, luas 329 m2 dengan batas-batas sebelah utara berbatasan tanah milik Sulaiman, sebelah timur berbatasan tanah milik Gunawang, sebelah utara berbatasan dengan jalanan, sebelah barat berbatasan tanah Tenrerang, atas nama A Hadjessah Chairan, dalam penelitian ini dari tanah seluas 142 m2 milik H.M. Amin pengugat 1 tidak bisa di pemecahan sertifikat dikarenakan sudah di terbitkan sertifikat atas nama dr. Saro. Dalam hal ini sertifikat 142 m2 adanya sertifikat ganda ternyata sudah dikeluarkan sertifikat ganda oleh BPN Kota Makasar untuk di jadikan 142 m2. Dalam hal ini penulis meneliti dalam putusan Makamah agung 148 K /TUN /2017.

## B. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian tesis ini penulis menggunakan metode penulisan sesuai dengan judul dan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dan agar dapat memberikan hasil yang bermanfaat maka penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif) dan penelitian yuridis empiris penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif yang didukung dengan yuridis empiris.<sup>22</sup> Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang diolah menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>23</sup> Adapun maksud penggunaan metode pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini adalah data yang digunakan data primer dijadikan sebagai pendukung atau pelengkap data sekunder dengan mencari dan menemukan data lapangan, disamping meneliti bahan-bahan pustaka yang ada seperti peraturan perundang-undangan, buku, majalah, surat kabar, media, dan internet. Bahan tertulis juga melihat kasus-kasus yang berkembang di masyarakat sebagai bahan pelengkap.

---

<sup>22</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum, Cetakan Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 30

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1990, hlm. 13

## C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Proses Pendaftaran Tanah Oleh Kantor Pertanahan Secara Sporadik Yang Mengakibatkan Sertifikasi Ganda

Permohonan hak atas tanah adalah suatu proses yang dimulai dan masuknya permohonan kepada instansi yang berwenang sampai lahirnya hak atas tanah yang dimohonkan. Suatu permohonan hak atas tanah dapat dinilai layak menurut hukum untuk diproses jika subjek pemohon dapat membuktikan secara hukum bahwa dialah pihak satu-satunya yang berhak atas tanah yang dimohonkannya itu. Penilaian terhadap pembuktian yang dilakukan petugas pelaksana atas permohonan tersebut adalah bertitik tolak kepada riwayat perolehan atas tanah kepada yang bersangkutan yang ternyata sah dan dapat dipeertanggung jawabkan. Dalam penilaian terhadap pembuktian riwayat asal usul tanah ini, dapat ditemukan dalam aspek perdata dalam permohonan hak atas tanah tersebut. Jika aspek Hukum Keperdataannya telah memenuhi syarat penilaian dilanjutkan pada segi perencanaan Pemerintah, peruntukan, penggunaan dan status tanah yang merupakan aspek Hukum Administrasi Pertanahan.

Dalam Proses Pendaftaran ada sistematis dan sporadik yang secara garis besar kegiatannya sama yaitu kegiatan di bidang fisik (teknis kadasteral), kegiatan di bidang yuridis, serta kegiatan penerbitan dokumen tanda bukti hak. Dengan alasan kegiatannya sama tersebut, berikut ini diuraikan tahapan penerbitan sertipikat tanah melalui mekanisme permohonan rutin (secara individual) baik kegiatan Front Office dan Back Office.

#### a. Kegiatan Front Office

Kegiatan front office meliputi kegiatan loket pelayanan, berfungsi memberikan pelayanan informasi, administrasi, pengaduan dan pelayanan keuangan. Semua bentuk pelayanan pertanahan dilayani melalui loket oleh petugas loket (front office), sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2010 tentang Loket Pelayanan Pertanahan. Kegiatan front office yaitu memeriksa dokumen atau kelengkapan berkas, membuat tanda terima berkas atau dokumen permohonan, serta membuat SPS yang memuat rincian biaya-biaya sebagaimana diatur dalam PP Nomor 13 Tahun 2010. Rincian biaya dalam kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, penyelidikan riwayat tanah, serta pendaftaran hak. Apabila dokumen sudah lengkap dan biaya telah dibayar oleh pemohon, maka terhadap permohonan tersebut dicatat dalam Daftar Isian (DI 301) tentang pekerjaan pendaftaran tanah, selanjutnya berkas permohonan diserahkan

kepada petugas back office (petugas administrasi) untuk di administrasikan dan dilanjutkan dengan kegiatan selanjutnya sesuai dengan jenis permohonan. Kompetensi yang harus dimiliki oleh petugas front office yaitu pemahaman mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan aspek teknis maupun hukum yang meliputi PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah dan peraturan terkait; Pelayanan terhadap masyarakat tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan serta memperhatikan aspek penampilan yaitu keramahan, kesopanan maupun kerapian, dan yang paling utama adalah penempatan petugas loket harus sesuai dengan lulusan pendidikan; Sikap mental dan perilaku meliputi moral yang baik, jujur, lugas, cekatan, serta kedisiplinan sehingga dapat membentuk budaya kerja. Petugas front office harus mempunyai kompetensi dalam bidang administrasi dan teliti.

b. Kegiatan Back Office

Kegiatan back office dibagi menjadi beberapa bagian yaitu kegiatan administrasi, kegiatan lapangan dan pengolahan data fisik dan data yuridis.

Pertama: Kegiatan Adminitrasi. Kegiatan administrasi dalam pelayanan pensertipikatan tanah dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) tahap yaitu kegiatan administrasi sebelum kegiatan lapangan dan kegiatan administrasi setelah kegiatan lapangan. Kegiatan administrasi tersebut meliputi administrasi pelayanan kegiatan pengukuran bidang tanah dan kegiatan administrasi penyelidikan riwayat tanah. Kedua kegiatan administrasi tersebut merupakan tugas dari staf pelaksana di back office, setelah kegiatan pengumpulan data selanjutnya kegiatan pengolahan data. Berkas permohonan kegiatan pengukuran bidang tanah yang sudah dinyatakan lengkap, selanjutnya diserahkan kepada staf Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan untuk dibuatkan jadwal, surat tugas dan undangan. Produk dari kegiatan pengukuran bidang tanah yaitu peta bidang tanah untuk diserahkan kepada pemohon. Permohonan selanjutnya adalah kegiatan penyelidikan riwayat tanah. Apabila peta bidang tanah telah diserahkan kepada pemohon selanjutnya pendaftaran permohonan kegiatan penyelidikan riwayat tanah. Berkas permohonan penyelidikan riwayat tanah yang dinyatakan lengkap selanjutnya dibuatkan jadwal, surat tugas, undangan kegiatan penyelidikan riwayat tanah oleh petugas administrasi di Seksi Penetapan Hak. Kegiatan administrasi dapat terlaksana dengan baik, jika petugas administrasinya mempunyai kompetensi yang cukup antara lain memahami prosedur kegiatan,

mampu mengatur jadwal petugas ukur maupun anggota panitia penyelidikan riwayat tanah, cekatan serta teliti.

**Kedua:** Kegiatan Lapangan. Apabila kegiatan administrasi telah selesai dilaksanakan dilanjutkan dengan kegiatan lapangan. Kegiatan lapangan tersebut meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah serta penyelidikan riwayat tanah. Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah merupakan kegiatan pengumpulan data fisik. Pengumpulan data tersebut dituangkan dalam gambar ukur diolah untuk diketahui luas, dimasukkan dalam Peta, diberi NIB, dan hasilnya berupa peta bidang tanah. Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang telah selesai dan hasilnya adalah peta bidang tanah untuk diserahkan kepada pemohon untuk didaftarkan permohonan kegiatan penyelidikan riwayat tanah. Petugas ukur dalam melaksanakan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Kegiatan pengukuran bertujuan untuk mengambil data fisik di lapangan yang meliputi bentuk dan batas bidang tanah serta letak atau lokasi. Lokasi yang dimaksud yaitu:

- 1) Lokasi relatif yang dijadikan sebagai acuan, apabila acuannya berubah maka posisi atau letak juga berubah, untuk itu diambil titik koordinat dan diikatkan minimal dua titik ikatan.
- 2) Lokasi berdasarkan pembagian wilayah administrasi, memuat tentang letak desa, kecamatan, kabupaten/kota bidang tanah yang dimohon. Pengukuran bidang tanah menggunakan alat dan hasilnya dituangkan dalam gambar ukur. Kegiatan lapangan setelah kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah menggunakan alat dan hasilnya dituangkan dalam gambar ukur. Kegiatan lapangan setelah kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yaitu kegiatan penyelidikan riwayat tanah oleh Panitia. Tugas Panitia Pemeriksaan Tanah A yaitu mengadakan pemeriksaan, penelitian, dan pengkajian data fisik maupun data yuridis untuk memperoleh kebenaran formal atas data fisik dan data yuridis tersebut dari berkas yang diajukan. Penelitian dan pengkajian mengenai: pertama, status tanah, riwayat tanah, dan hubungan hukum antara tanah yang dimohon dengan pemohon serta kepentingan lain. Kedua, penelitian dan peninjauan fisik atas tanah yang dimohon mengenai penguasaan, penggunaan/keadaan tanah serta batas-batas bidang tanah yang dimohon
- 3) Mengumpulkan keterangan/penjelasan dari para pemilik tanah yang berbatasan. Yang digunakan untuk memperkuat kesaksian atau keterangan mengenai pembuktian kepemilikan tanah.

- 4) Meneliti kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat.

Tujuan kegiatan penyelidikan riwayat tanah tersebut untuk memastikan hubungan hukum antara tanah yang dimohon dengan pemohon melalui studi dokumen dari berkas permohonan, observasi di lapangan dan wawancara dengan pemohon dan pemilik tanah yang berbatasan. Kegiatan penyelidikan riwayat tanah apabila mengacu pada Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007, maka hasil penyelidikan riwayat tanah berupa Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah A dituangkan dalam Risalah Pengolahan Data (RPD). RPD tersebut digunakan sebagai dasar penetapan haknya. Apabila mengacu pada PP Nomor 24 Tahun 1997 jo PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 dan hasilnya dituangkan ke dalam Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (DI 201)<sup>24</sup> Ruang I dan II untuk disidangkan dan dituangkan dalam Ruang III, kemudian diumumkan dan diusulkan pemberian haknya Susunan keanggotaan Panitia A sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah, yaitu terdiri dari Ketua merangkap anggota, Wakil ketua merangkap anggota, Anggota dan Sekretaris bukan anggota. Penunjukan pejabat dan/staf sebagai Panitia A ditetapkan dengan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan, didasarkan pada fungsi, keahlian, pengalaman dan/atau kemampuan dari yang bersangkutan. 3 (tiga) orang anggota yang bertugas ke lapangan dan lainnya bertugas dikantor. Kepala Desa/Lurah atau perangkat Desa/Kelurahan menjadi anggota Panitia A. Kompetensi yang harus dimiliki oleh petugas Panitia Pemeriksaan Tanah yaitu harus menguasai bidang hukum, petugas pelaksana harus memahami aturan terkait mengenai pembuktian maupun riwayat tanah, bidang politik pertanahan, bidang penatagunaan tanah, petugas harus benar-benar memahami rencana tata ruang wilayah, khususnya yang termasuk jalur hijau, tanah absentee, batas maksimum pemilikan tanah; serta jujur, terampil, dan cekatan.

## 2. Pengolahan data fisik dan data yuridis

Hasil dari penyelidikan riwayat tanah kemudian diolah dalam suatu rapat panitia guna membahas permohonan hak (Tanah Negara) untuk dapat dikabulkan atau ditolak oleh pejabat yang berwenang sebagaimana diatur

---

<sup>24</sup> Pendaftaran Tanah\_Modul-V\_D1\_2014 *Pada hakikatnya Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah A dengan Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (DI.201) itu sebenarnya sama, hanya saja risalah tersebut sifatnya terbuka sedangkan DI 201 isi maupun sifatnya terbatas.* Hlm. 121.

dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2013 atau permohonan penegasan hak atau permohonan pengakuan hak terhadap tanah hak adat. Hasil sidang tersebut dituangkan dalam Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah (Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007) atau DI 201 (PP Nomor 24 Tahun 1997), dan ditandatangani oleh semua Anggota Panitia A, selanjutnya dibuat RPD serta ditetapkan haknya. Risalah dan RPD ini dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam menentukan keputusan penetapan hak atas tanah oleh Pejabat yang berwenang tersebut.

Berdasarkan penetapan hak dimaksud, selanjutnya dilakukan kegiatan pencatatan/pengadministrasian hak yang sudah ditetapkan melalui konversi maupun melalui pemberian hak dimaksud di atas dalam buku tanah. Pencatatan hak atas tanah (tanah Negara) untuk pertama kalinya ke dalam buku tanah, pada hakekatnya berfungsi untuk menimbulkan keadaan hukum baru (lahirnya hak tersebut). Sedangkan pencatatan hak yang berasal dari tanah adat, bukan melahirkan hak baru, namun berfungsi untuk deklaratif yaitu memperluas pembuktian, karena sebelum didaftarkan hak atas tanahnya sudah ada. Hanya saja status haknya belum sesuai dengan status yang diatur dalam UUPA, sehingga perlu dikonversi. Dengan didaftarkannya hak atas tanah dimaksud dalam buku tanah pada kantor pertanahan, saat itulah pemilikan tanahnya sah secara hukum<sup>25</sup>

### **3. Bagaimana Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Oleh Kantor Pertanahan Dihubungkan Asas Mutakhir**

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa 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. Demikian telah ditegaskan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c dan di dalam pasal 32 ayat (1) PP NO 24 Tahun 1997. Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak bersangkutan.

---

<sup>25</sup> Lihat Pasal 29 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Berdasarkan ketentuan tersebut Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Pasal 32 ayat (2) pembuktian yang kuat dapat menjadi bukti di pengadilan apabila terjadi sengketa pertanahan. Sengketa pertanahan dapat terjadi apabila dalam penyajian data yuridis dan data fisik tidak dilakukan dengan benar.

Tanda bukti hak (Sertifikat) yang di pegang seseorang belum menunjukkan orang tersebut sebagai pemegang hak yang sebenarnya. Tujuan hukum dalam pendaftaran pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum, diselenggarakannya pendaftaran tanah yang bersifat *rehtkadaster* berdasar pada Pasal 19 ayat (1) UU No. 5 tahun 1960 (UUPA) bahwa "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Berkaitan dengan Negara Hukum berdasarkan kepada UUD 1945 hukum administrasi negara berorientasi kepada kesejahteraan umum, berhubungan dengan azas kepastian hukum. Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn tersebut bertujuan untuk menghindari sengketa terhadap pihak lain dan kepastian hukum dapat memberikan perlindungan kepada orang yang namanya tercantum dalam sertifikat. Pendaftaran tanah itu akan dijalankan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh Indonesia.<sup>26</sup>

Sesuai dengan ketentuan pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah di selenggarakan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain, yaitu kegiatan kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan dan fotogrametri.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali ("Initial Regristation") dan pemeliharaan data pendaftaran tanah ("Maintenance"). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP 10 tahun 1961 dan PP 24 Tahun 1997 (PP 24/1997 merupakan penyempurnaan dari PP 10 /1961 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah). Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua

---

<sup>26</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990 hal 10.



obyek pendaftaran tanah 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 diwilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Bila suatu desa atau kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termasuk didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Menurut Effendi Perangin sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, sistem publikasi positif mengandung pengertian apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, sehingga pihak ketiga yang bertindak atas bukti-bukti tersebut mendapatkan perlindungan yang mutlak, meskipun dikemudian hari terbukti bahwa keterangan yang terdapat didalamnya tidak benar. Ciri-ciri pendaftaran tanah yang mempergunakan sistem publikasi positif, yaitu pejabat pelaksana bersikap aktif dan yang dicari adalah kebenaran materiil.

- a. Instansi penyelenggara tidak cuma menerima begitu saja keterangan tentang hak ataupun status tanah yang terdaftar, tetapi akan meneliti satu per satu secara cermat dan mendalam.
- b. Seandainya terjadi kekeliruan, dan meskipun ada keputusan hakim, keterangan dalam tanda bukti hak tetap tidak dapat diubah pihak yang dirugikan akan memperoleh ganti rugi dari pemerintah sejumlah harga tanah yang diambil dari premi asuransi tanah tersebut, karena pemerintah yang bertanggung jawab atas kesalahan petugasnya. Dengan demikian, orang yang seharusnya berhak menjadi tidak berhak.
- c. Memberi perlindungan yang mutlak, baik terhadap pemegang haknya maupun terhadap pihak ketiga karena keterangan yang tercantum dalam tanda bukti hak tidak dapat dilaksanakan perubahan.
- d. Hasil pendaftaran memberikan alat pembuktian yang mutlak sifatnya dan tidak dapat diganggu gugat.

Ciri-ciri sistem publikasi positif tersebut di atas terlihat kelebihan atau sebaliknya kekurangan dari sistem tersebut antara lain: a) Pejabat pendaftaran

tanah bersikap aktif; b) Sehingga kebenaran dalam tanda bukti hak bersifat mutlak. Dengan demikian memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Namun kelebihan ini juga dapat merupakan kelemahan dalam sisten ini yaitu: a) Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya, akibat tanah tersebut telah disertifikatkan atas nama pihak lain yang tidak dapat dirubah lagi; b) Dengan peran aktif pejabat pendaftaran tanah, membutuhkan waktu yang lebih lama dan prasarana yang mahal; c) Keputusan pengadilan tidak akan dapat merubah keadaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 Ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang “kuat”. Kata “kuat” yang digunakan menjelaskan kekuatan alat bukti yang dihasilkan oleh kegiatan pendaftaran tanah. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan bukan sistem positif, karena dalam sistem publikasi positif, alat bukti yang dihasilkan mempunyai sifat “mutlak”, begitu sebaliknya dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang “kuat” ini menunjukkan bukan sistem negatif yang murni. Begitu juga kalau dilihat bahwa secara tegas bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 Ayat (1) UUPA). Dengan melihat penjelasan tersebut di atas maka dapat dikatakan sistem publikasi yang dianut di Indonesia tidak secara umum menganut sistem positif atau negatif, karena itu Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur-unsur positif.<sup>27</sup> Pentingnya penerapan asas aman dalam pendaftaran tanah menurut Pasal 2 PP No. 24 tahun 1997, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum. Melaksanakan kegiatan dengan berpedoman pada asas aman yang meliputi ketelitian dan kecermatan dalam setiap pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah maka akan tercipta data yang benar dan akurat serta dapat ditegaskan hak atas tanah apakah yang melekat pada sebidang tanah dan siapa pemilik tanah yang sebenarnya, sehingga tidak akan menimbulkan sengketa-sengketa letak, batas, luas dan sengketa kepemilikan atau penguasaan tanah di kemudian hari. Terciptanya rasa aman bagi pemegang hak atas tanah pemilik dapat menjaga kesuburan tanah dari kerusakan dan memanfaatkan tanahnya dengan sebaik-baiknya sehingga dapat meningkatkan Produktivitas dalam pemanfaatan tanah.

---

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cet. 10. Jakarta: Djambatan, 2005, h. 477.

Kepala Badan Pertanahan Berwenang untuk melakukan pendaftaran hak dan menerbitkan Surat keputusan pemberian hak atas tanah yang di mohonkan oleh seseorang atau suatu badan. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sebagian wewenang pemberian hak atas tanah di limpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Propinsi maupun Kantor Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota, hal ini berdasarkan Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota hal ini berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/KEPALA Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tanggal 19 Februari 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah Negara yang mulai berlaku sejak tanggal 19 Februari 1999.

Diterbitkan sertifikat Tanah bertujuan agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang sah<sup>28</sup>. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang berada di bawah tanggung jawab Presiden mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik yang berdasarkan UUPA, maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang meliputi pengaturan, pengawasan dan pengawasaan dan kepemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain lain yang berkaitan dengan masalah-masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang di tetapkan Presiden.<sup>29</sup>

#### D. KESIMPULAN

Proses pendaftaran tanah secara sporadik dapat menimbulkan sertifikat ganda, meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration) dan pemeliharaan pendaftaran tanah (*maintenance*). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali ini secara sporadik, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal dalam hal ini apabila BPN tidak menggunakan administrasi yang kompeten dapat

---

<sup>28</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak ATAS Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 12

<sup>29</sup> Ali Achmad Chomah, *Seri Hukum Pertanahan III dan Seri Hukum Pertanahan IV*, Prestasi Pustaka, 2002, hlm 85- 86

menimbulkan cacat administrasi, yaitu terjadinya sertifikat ganda dalam pembuatan kepemilikan hak untuk penerbitan sertifikat.

Kepastian hukum pendaftaran tanah secara sporadik memiliki kepastian hukum yang pasti bagi pemilik haknya apabila tertib administrasi, pengukuran, pencatatan batas-batas dan Lands Scape GPS tertata rapi dan memiliki kepastian hukum yang jelas bagi pemiliknya. dimaksudkan kelengkapan yang memadahi dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

#### REFERENSI:

- A.P Perlindungan, 1999. *Pendaftaran Tanah Indonesia. Berdasarkan PP No 24 tahun 1994*. Mandar Maju Bandung.
- A.P. Parlindungan, 1990. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Adhitya, Rio. 2021. *Analisis Pembentukan Asean Cross Border Insolvency Regulation Sebagai Solusi Permasalahan Kepailitan Lintas Batas di Asean*. Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan Volume 3 No. 1. DOI: <https://doi.org/10.32502/khdk.v3i1.4521> \
- Ali, Zainuddin. 2010. *Metode Penelitian Hukum, Cetakan Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Annisah, Lilies. 2021. *Dampak Sosial Omnibus Law Cipta Kerja Perspektif Sosiologi Hukum*. Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan Volume 3 No. 2 Desember. DOI: 10.32502/khdk.v3i1.4522.
- AP. Parlindungan, 1998. *Pendaftaran tanah dan konfresi hak milik atas tanah menurut UUPA*, Bandung, Alumni.
- Chamdani, Budi Endarto; Sekar Ayumeida Kusnadi, Nobella Indrajaja, Syafii. 2022. *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja/ Buruh Yang Putus Hubungan Kerja Sebelum Masa Kontrak Kerja Berakhir*. Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan. Volume 4 No. 1 Juni. DOI: 10.32502/khdk.v4i1.4672.

- Chomah, Ali Achmad. 2002. *Seri Hukum Pertanahan III dan Seri Hukum Pertanahan IV*, Prestasi Pustaka.
- Harsono, Boedi. 1999. *Hukum Agraria Indonesia*, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta.
- Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cet. 10. Jakarta: Djambatan.
- Hartanto, J. Andy. 2014. *Hukum Pertanahan, LaksBang Justitia*, Surabaya.
- Ismail, Atika. 2021. Analisis Alternatif Restrukturisasi Utang Atau Penutupan Perusahaan Pada Pandemi Covid-19 Melalui PKPU, Kepailitan dan Likuidasi. *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* Volume 3 No. 1. DOI: DOI: <https://doi.org/10.32502/khdk.v3i1.4520>
- Karini, Eti. 2021. *Kedudukan Grondkaart Sebagai Bukti Penguasaan Tanah (Studi PT. Kereta Api Indonesia (PERSERO) Kantor Devisi Regional IV Tanjung Karang)*. *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan*. Volume 2 Nomor 2. DOI: <https://doi.org/10.32502/khdk.v2i2.3456>.
- Kastro, Edy; Koesrin Nawawie A, Siti Mardiyati. 2022. *Dampak Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law) Terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan*. Volume 4 No. 1 Juni. DOI: 10.32502/khdk.v4i1.4474.
- Lunnay, Cris; dan Herman Soesangobeng, 1998, *Status Reformasi Pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Proyek Administrasi Pertanahan dengan Perspektif Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*, Seminar Nasional Pertanahan, Bandung.
- Petunjuk teknis pengukuran dan pemetaan tanah bidang tanah sistematis lengkap nomor 01/juknis- 300/2016*
- PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Qosim, Sarah; Suma, Muhammad Amin; Rais, Isnawati. 2021. *Positivisasi Hukum Kewarisan Islam Terkait Hak Waris Cucu Dzawī Al-Arḥām di Indonesia dan Malaysia Perspektif Gender dan Imam Mazhab*. Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
- Rejekiingsih, Triana. 2016. *Asas fungsi social hak atas tanah pada negara hukum (suatu tinjauan dari teori, Yuridis dan penerapan di Indonesia)*. *Jurnal Yustisia*, Vol 2. No 5.

- Safithri, Hijriyana. 2020. *Sita Marital (Maritale Beslag) Atas Harta Bersama Dalam Perkawinan Dalam Hal Terjadi Perceraian*. Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan. Vol. 1 No. 2. DOI: <https://doi.org/10.32502/khdk.v1i2.2588>
- Santoso, Urip. 2009. *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, PT Fajar Interpratama Offset, Jakarta.
- Santoso, Urip. 2015. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Prenadamedia Group.
- Soekanto, Soerjono; dan Sri Mamudji, 1990. *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soeprapto, 1986. *Undang-undang pokok Agraria Dalam Peraktek*, Universitas Indonesia, perss Jarkarta.
- Soesangobeng, Herman. 2007. *Hukum Pertanahan dan Pemasalahannya, Makalah untuk pelatihan Hakim Empat Pengadilan Tingkat Pertama*, Diselenggarakan oleh Pusdiklat Hakim Peradilan Mahkamah Agung RI, di Batu 29 Mei 2007. Banda Aceh: Tanpa penerbit.
- Sutedi, Adrian. 2009. *Peralihan hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Usman, Abdu Hamid. 2021. *Wakaf Tanah Hak Milik Belum Terdaftar*. Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan. Volume 2 Nomor 2. DOI: <https://doi.org/10.32502/khdk.v2i1.3047>
- UU No. 5 Tahun 1960 *tentang Pokok-Pokok Agraria* dan pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 *tentang Pendaftaran Tanah*
- Wibawati, Erna Sri; dan R Murjiyanto, 2013. *Hak Hak Atas tanah dan Peralihannya Liberty*, Jogjakarta.