

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUASAAN DAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH DENGAN TERBITNYA SERITUPIKAT GANDA

Dwi Kusumo Wardhani
Dosen Fakultas Hukum Universitas Pamulang
E-mail : dkusumowardhani07@gmail.com

Received: - / Revised: - / Accepted: Ags 2018

ABSTRACT

Pendaftaran Tanah di Indonesia menjadi kewajiban yang harus dilakukan Pemerintah untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum berupa sertipikat hak atas tanah. Penelitian ini membuktikan bahwa faktor-faktor penyebab terbitnya sertipikat ganda adalah karena tidak adanya kejelasan inventarisasi data di Kantor Pertanahan, lemahnya penegakan asas-asas Pendaftaran Tanah dan Keakurasian data, serta perlindungan hukum terhadap para pihak belum terlaksana dengan baik dan maksimal karena sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia masih berpedoman pada *stelsel* negatif berunsur positif. Penelitian ini pada akhirnya memberikan masukan kepada Pemerintah khususnya Kantor Pertanahan untuk melakukan perbaikan inventarisasi data dan keakuratan serta kehati-hatian dalam melaksanakan pendaftaran tanah, dan bagi para pemilik hak atas tanah untuk dapat menggunakan tanah hak miliknya dengan sebaik-baiknya sesuai asas penggunaan, pengelolaan, dan pemanfaatan hak atas tanah.

Kata kunci : Perlindungan hukum, penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, sertipikat ganda

ABSTRACT

Land Registry in Indonesia become a liability that must be made by the government to obtain legal certainty in the form of certificates of land rights. Problem studied in this thesis is a dispute about overlapping tenure. Results of this study prove that the factors causing the issuance of the double certificate is the lack of clarity of the data inventory at the Land Office, and weak enforcement of the principles of the Land Registration and Accuracy of data, and legal protection of the parties has not been implemented properly and

optimally because due to the weak stelsel negative publicity element positively used in the registration of land in Indonesia, This research ultimately provide feedback to the Government, especially the Land Office Wonosobo district to make improvements inventory of data and accuracy and prudence in carrying out land registration, and for the owners of land rights to be able to use the land rights of his own with the best fit principle use, management and utilization of land rights.

Keywords: legal protection, control and ownership of land rights, double certificate

PENDAHULUAN

Sengketa dan konflik agraria yang semakin marak dalam era reformasi terjadi akibat ketimpangan penguasaan atas tanah dan sumber daya alam yang didukung regulasi yang tidak pro rakyat banyak (*pro kapitalis*), tumpang tindih, administrasi pertanahan yang kacau, dan penegakan hukum yang lemah. Barangkali tidak ada persoalan yang paling kompleks di Indonesia, kecuali masalah pertanahan.¹

Pasal 19 UUPA menjelaskan adanya kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah sebagai instansi tertinggi untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemilik tanah dalam hal letak, batas dan luas tanah, status tanah, obyek yang berhak atas tanah serta pemberian surat tanda bukti hak berupa sertipikat.

PP Nomor 24 Tahun 1997 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57/1997) yang menggantikan PP nomor 10 tahun 1961 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1961) sebagai peraturan pelaksanaannya dikeluarkan sebagai realisasi dari pasal 19 UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

¹Bernard Limbong, *Hukum Pertanahan Nasional*, (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012), hlm.2

Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP No.24/1997 adalah sistem publisitas negatif berunsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Penegasan karakter *stelsel* publisitas negatif terlihat pada Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI), yang secara tegas menyatakan bahwa pendaftaran tanah kita menganut model *stelsel* publisitas negatif. Salah satu yurisprudensi tersebut dapat dibaca dalam Putusan MARI No.Reg.459 K/SIP/1975, tanggal 18 September 1975, menyatakan bahwa: “Mengingat *stelsel* negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaptarnya nama seseorang didalam register bukanlah berarti *absolute* menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.²

Pembuktian oleh pihak lain dilakukan dengan melayangkan gugatan ke pengadilan dikarenakan sertipikat mempunyai 2 (dua) sisi, yakni di satu sisi secara keperdataan sertipikat merupakan alat bukti pemilikan, di sisi lain sertipikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschiking*) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. Yang bersifat *beschiking* merupakan bentuk pengakuan hak milik atas tanah bagi pemiliknya. Sertipikat yang diterbitkan juga bersifat *deklaratoir*, yakni keputusan untuk untuk mengakui suatu yang telah ada dan diberikan karena telah memenuhi syarat yang ditentukan.³

²Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, (Yogyakarta :Thafa Media, 2013), hlm 109

³Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), hlm.3

Berdasarkan hal tersebut di atas, memberi kesan negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertipikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat.⁴

Permasalahan yang dijumpai baik di pengadilan maupun di Kantor Pertanahan adalah sertipikat ganda yang berarti bahwa telah terbit dua buah sertipikat yang saling tumpang tindih atas sebidang tanah yang dikuasai/dimiliki oleh seseorang atau badan hukum/instansi yang berlainan. Terbitnya sertipikat ganda ini biasanya diakibatkan oleh belum dipetakannya bidang-bidang tanah terdaftar dalam peta pendaftaran, dan banyaknya Kantor Pertanahan tidak menggunakan peta pendaftaran dengan sebenarnya.⁵

Sertipikat ganda juga terbit dari banyaknya penyimpangan yang terjadi dalam penerapan asas-asas Pendaftaran Tanah di Indonesia. Masyarakat umum sebelum melakukan transaksi terkait dengan tanah seharusnya dapat memperoleh data-data yang akurat melalui pengecekan sertipikat tanah yang bersangkutan di kantor Pertanahan setempat. Pelaksanaan asas mutakhir dan terbuka mestinya tidak hanya ditujukan pada pemeliharaan data terkini dan pengecekan data terhadap sertipikat yang bersangkutan, sebagai obyek yang akan dilakukan sebuah transaksi, tetapi juga menjadi sebuah kewajiban tersedianya teknologi yang baik pada tingkat *pra* pendaftaran sampai dengan *post* pendaftaran. Penyimpangan pelaksanaan asas terbuka yaitu ketika data-data yang dibutuhkan oleh yang

⁴Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana Prenida Media Grup, 2010), hlm.45

⁵Adrian Sutedi, *Op cit*, hlm.189

berkepentingan tidak akan didapat kecuali hanya orang-orang tertentu yang mempunyai akses ke Kantor Pertanahan, terutama hal ini berkaitan dengan biaya atas pengecekan objek Hak Atas Tanah yang akan diakses.⁶

Bertolak dari permasalahan yang penulis kemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan membahasnya dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUASAAN DAN PEMILIKAN HAK ATAS TANAH DENGAN TERBITNYA SERITIPIKAT GANDA”**

PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan ditelaah lebih lanjut sebagai berikut:

1. Mengapa dapat terjadi tumpang tindih penguasaan dan pemilikan hak atas tanah?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap penguasaan dan pemilikan hak atas tanah atas terbitnya sertipikat ganda dalam satu obyek tanah yang sama?

TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Dengan mengacu pada rumusan masalah sebagaimana tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih penguasaan dan pemilikan hak atas tanah.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum bagi para pihak terhadap penguasaan dan pemilikan hak atas tanah karena terbitnya sertipikat ganda dalam satu obyek tanah yang sama.

⁶ Widhi Handoko, *Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah*, <http://widhihandoko.com/?p=148>, diakses tanggal 3 November 2015

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁷

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian dengan *Socio Legal Research* (Penelitian Sosio legal). Penelitian sosio legal ini menitikberatkan pada perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum. Topik utama dalam penelitian sosio legal ialah masalah efektivitas aturan hukum, kepatuhan terhadap penegak hukum, peranan lembaga atau institusi hukum dalam penegak hukum, implementasi aturan hukum, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya.⁸

Penelitian ini menggunakan kaedah hukum yaitu peraturan-peraturan tertulis yang terkait dengan pendaftaran tanah, penguasaan dan pemilikan tanah antara lain UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan direalisasikan dengan melakukan penelitian terhadap hal-hal yang berkaitan dengan tumpang tindih penguasaan dan pemilikan tanah dengan mencari kebenaran yang terjadi dilapangan.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penulisan Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Press, 2013), hlm.1

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm 128

PEMBAHASAN

Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, dalam arti yuridis juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihakki. Penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihakki secara fisik, pada kenyataan penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain, misalnya, apabila tanah yang dikuasai disewakan kepada pihak lain, maka tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain dengan hak sewa.⁹

Pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya. Hukum tanah mengenal juga adanya penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang empunya tanah. Hak penguasaan atas tanah apabila sudah dihubungkan dengan tanah orang (badan hukum) tertentu, maka yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak penguasaan yang didasarkan pada suatu hak maupun suatu kuasa yang pada kenyataannya memberikan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana layaknya orang yang mempunyai hak.¹⁰

⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, (Djambatan : Jakarta, 2008), hlm.23

¹⁰*Loc cit.*

Penegasan sertipikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat diatur pula dalam Pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan:

“Sertipikat 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 yang bersangkutan.”

Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menjelaskan mengenai arti alat pembuktian yang kuat. Dijelaskan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.¹¹

Kedudukan sertipikat hak atas tanah adalah sebagai tanda bukti hak yang kuat, Boedi Harsono menyatakan bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di Pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku

¹¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, *Op cit*, hlm. 274

tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari surat ukur dan buku tanah tersebut.¹²

Kelemahan *stelsel* publisitas negatif berunsur positif terlihat jelas dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, di mana pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa menguasai dan memiliki tanah itu¹³, sistem ini memang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi “pemilik tanah sejati”, karena menganut asas *nemo plus juris*. Kepastian hukum ada dalam pendaftaran tanah karena diterbitkan data-data tanah yang sudah diketahui. Petugas pendaftaran tanah secara aktif melakukan penelitian kebenaran data yang dimohonkan sehingga diterbitkan sertipikat tanah bagi pemohon atas tanah tersebut, namun pemberian sertipikat tanah atas nama pemohon yang merupakan pemilik sebagaimana tertera dalam surat tanda bukti hak atas tanah tersebut tidak mutlak. Diberikan kesempatan kepada pemilik tanah sejati untuk membuktikan kepemilikan tersebut ke peradilan umum.¹⁴

Seolah-olah ada kontradiksi antara *stelsel* negatif berunsur positif yang dipakai dalam pemberian sertipikat dan kepastian hukum. Sebab, kebenaran data sertipikat tersebut masih dapat digugat oleh pemilik tanah yang sebenarnya ke Peradilan Umum. Pemerintah menggunakan *stelsel* negatif berunsur positif karena pendaftaran tanah di Indonesia belum tuntas, demikian juga administrasi data-data tanah di Kantor Pertanahan setempat serta kantor Kelurahan, Kecamatan, serta jajaran Instansi

¹² Boedi Harsono, *Op cit*, hlm. 480

¹³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Op cit*, hlm. 277

¹⁴ Elza Syarief, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, (Jakarta:Gramedia, 2014), hlm. 71

terkait. Menurut Elza Syarief, dapat diprediksi, telah terjadi penulisan data sertipikat yang tidak benar atau tidak sesuai fakta di lapangan, sehingga petugas-petugas pendaftaran tanah di lapangan diwajibkan aktif dalam meneliti data-data tanah tersebut.¹⁵

Kegiatan Pendaftaran Tanah layaknya didukung oleh Komputersasi Kantor Pertanahan yang merupakan produk dari institusi pelayanan publik, karena Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia senantiasa berupaya meningkatkan kualitas pelayanannya. Salah satu upayanya adalah dengan melakukan perubahan pola pelayanan kepada masyarakat, dari pelayanan manual menjadi pelayanan yang berbasis komputersasi yang dimulai sejak tahun 1997. Komputersasi Kantor Pertanahan di beberapa Kantor Pertanahan belum diterapkan dengan baik, sehingga masih mengacu pada data manual yang tentu saja sangat menyulitkan kinerja pegawai Kantor Pertanahan. Pendataannya masih di sisir satu persatu, dan sering banyak yang terlewat, apalagi bila struktur pegawai di Lingkungan kerja Kantor Pertanahan berubah karena mutasi jabatan ataupun hal internal lainnya, hal tersebut jelas sangat menyulitkan karena tidak maksimalnya serah terima pekerjaan, sehingga keakuratan data sangat minim dan berakibat pada timbulnya kasus pertanahan yang salah satunya adalah terbitnya sertipikat ganda.

Ketidakkurasian data terjadi manakala lemahnya penerapan asas akurasi di lapangan yaitu suatu asas pendaftaran tanah yang lebih mendasarkan tidak sekedar pada subyeknya, akan tetapi mendasarkan pada jaminan hukum obyek hak atas tanah, artinya data-data yang dicatat dan ditulis dalam sertipikat

¹⁵ *Loc cit.*

tersebut bebas dari kesalahan, baik kesalahan ketik maupun kesalahan dalam pendataan atas objek yang dimaksud (*human error*) artinya bahwa baik data fisik dan data yuridis keberadaannya bisa mendapat jaminan kepastian hukum.¹⁶

Tertib administrasi pertanahan selain peran dari Kantor Pertanahan, juga peran dari desa yang bersangkutan, karena diharapkan pihak desa menyampaikan data tentang tanah-tanah di wilayahnya dengan akurat, sehingga pihak Kantor Pertanahan dapat melakukan kroscek data dan pemeliharaan data dengan baik dan benar.

Pihak Kantor Pertanahan dalam menangani sengketa pastinya sudah melakukan mediasi antara kedua pihak, akan tetapi tidak mendapatkan penyelesaiannya, sehingga bisa ditempuh melalui peradilan Tata Usaha Negara. Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah manakala berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) 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.¹⁷

Pemeliharaan di lapanganpun juga menjadi salah satu kendala yang harus dicari jalan keluarnya, karena memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit, diantaranya patok yang digunakan untuk tanda batas memerlukan biaya yang tinggi dan jumlah yang banyak karena harus memenuhi standar mutu yang sudah ditentukan. Ketelitian dan kehati-hatian dari pihak Kantor Pertanahan juga menjadi salah satu penyebab terjadinya tumpang

¹⁶ Widhi Handoko, *Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah*, <http://widhihandoko.com/?p=148>, diakses tanggal 8 Desember 2015

¹⁷Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung:Mandar Maju, 1991), hlm. 22

tindih penguasaan dan pemilikan tanah di Desa Tanjunganom, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo.¹⁸

Teori *Triadism Law* yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dapat digunakan untuk mengkaji permasalahan ini, dimana ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapatkan perhatian serius dari para pelaksana hukum yaitu nilai keadilan hukum, nilai kepastian hukum, dan nilai kemanfaatan hukum

Ketiga nilai dasar yang dikemukakan diatas sekalipun berkait, tetapi diantara mereka terdapat suatu *Spannungsverhaltnis*, yaitu suatu ketegangan satu sama lain. Hubungan atau keadaan yang demikian itu bisa dimengerti, sebagaimana diuraikan bahwa ketiganya berisi tuntunan yang berlainan dan antara satu dengan yang lain mempunyai potensi untuk bertentangan.¹⁹

Kepastian hukum sebagai nilai, ia segera menggeser nilai-nilai keadilan hukum dan kemanfaatan hukum kesamping. Bagian utama bagi kepastian hukum adalah adanya peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu harus adil dan mempunyai kegunaan bagi masyarakatnya, adalah di luar pengutamaan nilai kepastian hukum. Nilai-nilai yang berbeda-beda tersebut, membuat penilaian kita mengenai keabsahan hukum bisa bermacam-macam. Masalah ini biasanya dibicarakan dalam hubungan dengan berlakunya hukum, suatu singkatan dari dasar-dasar berlakunya hukum.

Perbedaan dalam penilaian kita mengenai keabsahan dari hukum itu mengandung arti, bahwa dalam menilainya kita perlu

¹⁸*Loc cit*

¹⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung:Citra Aditya Bakti), Cetakan VII, 2014, hlm. 19

membuat suatu perbandingan. Hal ini misalnya berarti, bahwa penilaian keabsahan berlakunya hukum dari segi peraturannya barulah merupakan satu segi, bukan satu-satunya penilaian. Lebih dari itu, sesuai dengan potensi ketiga nilai-nilai dasar yang saling bertentangan, apa yang sudah dinilai sah atas dasar persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan, bisa dinilai tidak sah dari segi kegunaannya bagi masyarakat.²⁰

Nilai utama yang hendak di capai dalam permasalahan ini, menurut penulis adalah nilai keadilan hukum, baru disusul kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, karena terdapat pihak-pihak yang tidak mendapatkan keadilan atas masalah yang menyimpannya. Kantor Pertanahan cenderung mengabaikan hak-hak pemilik tanah sesungguhnya dengan menggampangkan dan mengesampingkan nilai-nilai sosial, karena hukum tidak hanya berlaku sebagai aturan yang baku yang harus ditegakkan dan ditaati seketika itu saja, tetapi juga harus dipantau dari sisi kemasyarakatannya. Banyak masyarakat biasa yang awam hukum dan mereka inilah yang menjadi korban dan akhirnya mengaburkan nilai keadilan yang seharusnya ditegakkan.

Kepastian hukum merupakan tujuan berikutnya, yang juga menjadi tujuan dalam pendaftaran tanah, sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA, maka memperoleh sertipikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang atas tanah yang dijamin oleh Undang-undang.

Kebijakan hukum pertanahan pada *stelsel* publisitas negatif berunsur positif terdapat kelemahan, dan justru cenderung lebih memproteksi semua kegiatan atau keputusan dari Kantor Pertanahan dalam menjalankan pendaftaran tanah yang

²⁰*Loc cit*

berdampak pada penyimpangan asas-asas pendaftaran tanah dan berimbas pada berbagai akibat seperti:

- a. Tidak adanya pengawasan yang baik,
- b. Tidak adanya keakuratan produk sertipikat,
- c. Tidak adanya pertanggungjawaban atas produk sertipikat,
- d. Belum terdapatnya standarisasi birokrasi dan database yang memadai, di tingkat pra-pendaftaran dan pelaksanaan pendaftaran,
- e. Berbelit-belit penyelesaian kasus pertanahan,
- f. Tidak adanya kepastian hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah,
- g. Tidak terdapatnya penyelesaian mandiri dari Kantor Pertanahan terhadap kasus-kasus pertanahan,
- h. Belum adanya nilai keseimbangan hubungan hukum antara para pihak yang berkepentingan (masyarakat) dengan pemerintah (Kantor Pertanahan),
- i. Terjadi penyimpangan terhadap hak atas tanah berfungsi sosial,
- j. Penguasaan dan pemilikan hak atas tanah melebihi batas,
- k. Pemberian HGB/HGU/HP yang tidak sesuai jangka waktu dan peruntukannya.

Arah dan tujuan pemilihan penggunaan *stelsel* publisitas negatif berunsur positif di Indonesia patut diduga sebagai imperialisme Peninggalan Hindia-Belanda yang diteruskan oleh Pemerintah Indonesia (Pejabat Pribumi), setelah penyerahan kekuasaan dari penjajahan Hindia-Belanda, sehingga sangat berimplikasi terhadap sistem pendaftaran tanah pada saat ini.

Kasus Tumpang tindih penguasaan dan pemilikan tanah ini menurut penulis belum memenuhi tiga nilai dasar yang

dikemukakan oleh Gustav Radbruch, karena belum dapat diterapkan secara seimbang dalam prakteknya, karena kembali lagi pada *stelsel* yang dianut di negara kita, selama masih berpedoman pada *stelsel* publisitas negatif berunsur positif maka keadilan hukum belum akan terwujud.

Perlindungan Hukum Terhadap Penguasaan dan Pemilikan Tanah atas Terbitnya Sertipikat Ganda dalam Satu Obyek Tanah yang Sama

Hukum yang dibuat oleh badan resmi (penguasa) di atas adalah badan hukum yang lahir di dalam masyarakat bernegara.²¹ Perlindungan Hukum terhadap Warga Negara Indonesia secara universal telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada alinea ke-4 dan Pasal 28d ayat (1) yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

Perlindungan hukum Hak Atas Tanah telah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan pada Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Perlindungan hukumnya dituangkan dalam bentuk sertipikat hak atas tanah yang merupakan hasil akhir dari pendaftaran tanah yang berisi data fisik dan data yuridis yang merupakan tanda bukti yang kuat.

Kepemilikan atas sertipikat hak atas tanah memberikan kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subjek dan objek haknya menjadi nyata, selain itu sertipikat juga memberikan beberapa manfaat yaitu mengurangi kemungkinan

²¹Rianto Adi, *Sosiologi Hukum Kajian Hukum Secara Sosiologis*, (Jakarta:Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012), hlm.9

terjadinya sengketa dengan pihak lain, serta memperkuat posisi tawar-menawar apabila hak atas tanah yang telah bersertipikat diperlukan pihak lain untuk kepentingan pembangunan apabila dibandingkan dengan tanah yang belum bersertipikat serta mempersingkat proses peralihan serta pembebanan hak atas tanah.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan adalah perbuatan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara. Dalam konteks ini, pihak dari Kantor Pertanahan (petugas Tata Usaha Negara) dalam melaksanakan tugasnya perpedoman pada seperangkat peraturan petunjuk pelaksanaan. Penerbitan sertipikat tanah telah melalui proses yang ditentukan oleh PP No. 24 Tahun 1997, maka penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan bersifat konstitutif, yaitu keputusan administrasi pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukumnya adalah, negara menjamin dan melindungi pemilik sertipikat tanah. Siapapun juga wajib menghormati adanya hak ini, dan ini sejalan dengan prinsip Kedaulatan Hukum (Supremasi Hukum).²²

Kesalahan (kekhilafan) yang terjadi dalam penerbitan sertipikat tanah, seperti dalam permasalahan sertipikat ganda di beberapa daerah di Indonesia, harus melalui mekanisme hukum untuk memperbaiki akibat hukumnya. Dalam kejadian ini tentu saja ada pihak yang dirugikan, sehingga pihak yang dirugikan harus diberikan kompensasi kerugian. Dasar untuk mengajukan ganti rugi adalah berdasar Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

²² Adrian Sutedi, *Op cit*, hlm. 241

Hubungan penerbitan sertipikat hak atas tanah dengan kepastian hukum adalah hubungan sebab akibat. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah menetapkan kepastian hukum yang lebih baik dibanding dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Apabila menganalisis kasus ini, permasalahan tumpang tindih penguasaan dan pemilikan tanah dengan terbitnya sertipikat ganda ini adalah akibat dari lemahnya koordinasi antara Kantor Pertanahan dengan Perangkat Desa setempat dan para Pemilik tanah yang bersangkutan dan juga tidak transparannya upaya penyelesaian kasus tumpang tindih ini sehingga perlindungan bagi pihak pemilik hak atas tanah yang sebenarnya tidak tercapai dengan baik.

Penyebab lainnya adalah adanya pengaruh dari penggunaan *stelsel* publisitas negatif berunsur positif dimana konsep perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Atas Tanah sesungguhnya menjadi terabaikan, hal mana dapat dilihat dari tidak adanya pertanggungjawaban yang terdapat pada *stelsel* publisitas negatif berunsur positif yaitu ada pada pejabat *ambtenaar*, sehingga dilihat dari tinjauan hukum penggunaan *stelsel* publisitas negatif berunsur positif ini belum memenuhi unsur penerapan dan pelaksanaan hukum.

Konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapatkan perhatian serius dari para pelaksana hukum yaitu nilai keadilan hukum, nilai kepastian hukum, dan nilai kemanfaatan hukum, sehingga dengan pilihan *stelsel* publisitas negatif berunsur positif

tersebut, maka tiga nilai dasar itu sendiri tidak mungkin tercapai.²³

Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan *stelsel* publisitas negatif berunsur positif terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, oleh karena itu pilihan penggunaan sistem hukum pertanahan pada *stelsel* publisitas negatif berunsur positif mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian, serta keadilan.²⁴

Perlindungan hukum atas pemegang hak atas tanah yang telah memiliki sertifikat juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tanggal 29 Desember 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Pasal 53 memberikan penjelasan 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 disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Bentuk perlindungan hukum yang telah dijabarkan di atas merupakan bentuk perlindungan hukum yang bersifat preventif dimana subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan ditetapkan oleh pengadilan. Tujuannya adalah mencegah untuk terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif diambil sebagai jalan pencegahan atau bentuk antisipasi agar tidak terjadi sengketa.

²³ Widhi Handoko, *Op cit*, hlm. 77

²⁴*Loc cit*

Pengkajian mengenai kasus sertipikat ganda ini selalu penulis kaitkan dengan penerapan *stelsel* dalam Pendaftaran Tanah, selama *stelsel* publisitas negatif berunsur positif masih digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia, karena sifatnya kuat bukan mutlak, dimana pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan digugat oleh pihak lain yang merasa berhak menguasai dan memiliki tanah tersebut. Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 dibuat untuk menutupi kelemahan publisitas negatif yang dianut oleh Pasal 32 (1) PP No. 24 Tahun 1997.

Cambliss dan Seidman menggambarkan sistem model bekerjanya hukum dalam masyarakat untuk mengarahkan perilaku pemegang peran dalam sistem pendaftaran tanah, dimana masyarakat berada dalam sistem birokrasi yang kompleks sejak pembuatan hukumnya, merupakan pengaruh dari struktur kekuasaan. Kekuatan sosial personal telah mempengaruhi dan sesungguhnya sudah mulai bekerja. Melihat bekerjanya sistem pembuatan hukum, pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya serta golongan-golongan dalam masyarakat yang aktif dalam kegiatan kebijakan.²⁵

Masyarakat khususnya pemilik hak atas tanah merupakan basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari peraturan tersebut tergantung dari

²⁵ Widhi Handoko, *Op cit*, hlm. 86, lihat pula dalam Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum, Hak Tas Air Pro Rakyat, Op cit*, hlm. 26

kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, serta analisis dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Tumpang tindih penguasaan dan pemilikan hak atas tanah dengan terbitnya sertipikat ganda dapat terjadi karena : Kantor Pertanahan dalam melakukan pendataan tanah baik itu data fisik dan data yuridis bertentangan dengan asas-asas dalam pendaftaran tanah, sehingga terbitnya sertipikat ganda tidak dapat terelakkan lagi. Asas-asas yang dilanggar adalah sebagai berikut:
 - a. Asas Kecermatan, bahwa Kantor Pertanahan dalam melakukan pendataan, konversi tanah, pengukuran, pematokan tanpa diketahui dan disetujui oleh para pemilik tanah, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 17 ayat (2) dimana para pemilik tanah terancam kehilangan hak atas tanah yang secara jelas dan tegas bahwa adanya hak milik/hak lain tersebut diterbitkan terlebih dahulu oleh Kantor Pertanahan,
 - b. Asas Kepastian Hukum, dalam hal ini pendaftaran tanah yang dilakukan oleh para pemilik tanah telah terjadi tumpang tindih dan terbit sertipikat ganda, hal ini tidak sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUPA,
 - c. Asas Kejujuran dan keterbukaan, karena para pemilik tanah yang sebelumnya tidak diberitahu telah diterbitkannya Sertipikat Hak Atas Tanah yang lainnya,

- d. Asas kehati-hatian, dalam hal Kantor Pertanahan tidak memperhatikan asas kehati-hatian, karena telah mengeluarkan sertipikat dengan pengukuran dan pemberian hak yang tumpang tindih dengan hak para pemilik tanah yang sebelumnya.
2. Perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terkait dalam terbitnya sertipikat ganda adalah bahwa perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah tidak terlaksana karena:
- a. Para pemilik tanah belum dapat melakukan aktivitas sebagai subyek hukum atas tanah yang menjadi haknya, karena hampir dipastikan sertipikat hak atas tanahnya masih terblokir di Kantor Pertanahan,
 - b. Sistem pendaftaran tanah di negara Indonesia masih berpedoman pada *stelsel* publisitas negatif berunsur positif, karena berdampak pada hal-hal di bawah ini:
 - 1) Terjadinya penyimpangan terhadap sistem birokrasi dan pelayanan publik di beberapa Kantor Pertanahan,
 - 2) Terjadi penyimpangan terhadap asas-asas pendaftaran hak atas tanah dan tidak adanya keakurasian data,
 - 3) Lemahnya pengawasan dan tidak adanya pertanggungjawaban dari pemerintah terhadap produk sertipikat hak atas tanah dalam sistem pendaftaran hak atas tanah,
 - 4) Berbelit-belitnya penyelesaian kasus pertanahan,
 - 5) Tidak terdapat penyelesaian mandiri dari Kantor Pertanahan.

SARAN

1. Untuk Pembuat Undang-Undang (The Making Institutions), Sebaiknya Membuat Suatu Aturan Tambahan Mengenai

Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia Guna Menopang Uupa Nomor 5 Tahun 1960 Sebagai Bagian Dari Pelaksanaan Reformasi Agraria Sehingga Hak Milik Atas Tanah Dapat Dimanfaatkan Sesuai Dengan Asas Penggunaan, Pemanfaatan, Dan Pengelolaan Hak Atas Tanah.

2. Kantor Pertanahan Sebagai Pelaksana Undang-Undang (Rule Sanctioning) Sebaiknya Memperbaiki Inventarisasi Data Dan Lebih Meningkatkan Pelayanan Pusat Informasi Data Yang Transparan Yang Dapat Diakses Oleh Masyarakat Secara Luas. Penegakan Keakurasian Data Dan Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Dalam Proses Pendaftaran Tanah, Hendaknya Dilaksanakan Oleh Pegawai Yang Berdedikasi Tinggi Dan Memiliki Ketegasan Serta Dekat Dengan Masyarakat Dalam Rangka Menyelesaikan Sengketa Yang Terjadi Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Yang Bersangkutan.
3. Role Occupant (Masyarakat Khususnya Sebagai Pemilik Hak Atas Tanah) Sebaiknya Melakukan Pengawasan Dan Pemanfaatan Atas Tanah Miliknya Secara Baik Dan Maksimal Sehingga Tidak Diterlantarkan Ataupun Timbul Sengketa Atas Tanah Tersebut.
4. Pemerintah Hendaknya Melakukan Pembangunan Yang Sistematis Dan Memperhatikan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, Sehingga Masyarakat Sebagai Pemilik Tanah Dapat Memanfaatkan Tanahnya Sesuai Asas Penggunaan, Pemanfaatan, Dan Pengelolaan Hak Atas Tanah Tanpa Merugikan Satu Dengan Lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Rianto, 2012, Sosiologi Hukum Kajian Hukum Secara Sosiologis Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Chomzah, Ali Achmad, 2002, Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 2, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta
- , 2002, Hukum Pertanahan (Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertipikat dan Permasalahannya), Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta
- Friedman, 1994, Legal Theory, diterjemahkan oleh Muhammad Arifin dengan judul Teori dan Filsafat Hukum-Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II), Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Handoko, Widhi, 2013, Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif, Thafa Media, Yogyakarta
- Harsono, Boedi, 2008, Hukum Agraria Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta
- Hartanto, J Andi, 2014, Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli yang belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya, Laksbang Justitia, Surabaya
- Hatta, Mohammad, 2005, Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Media Abadi, Yogyakarta
- HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Limbong, Bernhard, 2012, Hukum Agraria Nasional, Margaretha Pustaka, Jakarta
- Mamudji, Sri dan Soerjono Soekanto, 2013, Penulisan Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Press, Jakarta
- Mangesti, Yovita A dan Bernard L. Tanya, 2014, Moralitas Hukum, Genta Publishing, Jakarta
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, Penelitian Hukum Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- , 2009, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana Prenada Media Gorup, Jakarta

- Murad, Rusmadi, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung
- Parlindungan, A.P, 2001, *Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman dan Undang-Undang Rumah Susun*, Mandar Maju, Bandung
- Rahardjo, Satjipto, 2014, *Ilmu Hukum (Cetakan Ke VII)*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Santoso, Urip, 2010, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta
- , 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta
- , 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Sembiring, Jimmy Joses, 2010, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media, Jakarta
- Shaleh, Wantjik, 1997, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Sidharta, 2010, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta
- Sitabuana, Tundjung Herning, 2009, *Hukum Agraria Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Soekanto, Soerjono, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta
- Soekanto, Soerjono dan Sri Marmudji, 2013, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta
- Soerodjo, Irawan, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya
- Soesanto, J.B, 2008, *Hukum Agraria I*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Semarang
- Soemitro, Hanintjo Ronny, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik*, Rienka Cipta, Jakarta
- Sutedi, Adrian, 2012, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta
- Suteki, 2010, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Jakarta

Syarif, Elza, 2014, Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom,
Gramedia, Jakarta

Wirassih, Esmi, 2011, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,
Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang

