

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah merupakan suatu anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang sehingga diciptakan untuk tempat bermukimnya makhluk hidup dalam berlangsungkan kehidupannya. Pengertian ini memiliki makna bahwa manusia sebagai makhluk hidup sangat membutuhkan lahan atas tanah baik digunakan untuk tempat tinggal, tempat bercocok tanam, maupun tempat untuk usaha lainnya. Oleh karena itu ada kecenderungan bahwa setiap orang berusaha menguasai dan mempertahankan bidang-bidang tanah atau lahan tertentu termasuk mengusahakan status hak pemilikannya.¹

Secara umum sebutan tanah dalam keseharian dapat dipakai dalam berbagai arti, karena itu dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar dapat diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah dapat diartikan:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.
- b. Keadaan bumi yang disuatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang diberi batas.
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu seperti pasir, batu, dan sebagainya.

¹Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 27

Sedangkan menurut Budi Harsono pengertian tanah yaitu bahwa kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam Pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.²

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran didalam kedamaian dan sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.³

2. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh dengan hak-hak yang disediakan dan oleh UUPA, tidak akan mempunyai makna dan atau arti apa-apa jika dibatasi hanya permukaan bumi saja. Karena manusia juga memerlukan dari sebagian dari tubuh permukaan bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya untuk dipermukaan.

²*Ibid.*, hlm. 28

³Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 26

Mengenai kategori penguasaan tanah, meliputi dua kelompok utama yaitu bidang tanah yang sudah ada atau dilekati hak dan bidang tanah yang belum ada haknya. Hak yang dimaksud secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

- a. Diatur berdasarkan ketentuan UUPA.
- b. Diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral (kehutanan, pertambangan, pemda, dan lainnya)
- c. Diatur oleh masyarakat secara lokal.

Pengaturan masyarakat secara lokal meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang diatur oleh masyarakat hukum adat atau ulayat.
- b. Bidang-bidang tanah yang diatur berdasarkan ketentuan kesultanan atau pakualaman.
- c. Bidang-bidang tanah yang pengaturannya berdasarkan norma hukum yang ada dimasyarakat lokal atau setempat.

Pada dasarnya penguasaan hak atas tanah dilakukan atau diurus langsung oleh pihak yang bersangkutan untuk mendapatkan haknya. Pengurusan hak atas tanah itu sendiri adalah suatu proses yang dilakukan oleh pemegang atau calon pemegang hak untuk memperoleh hak-haknya atas tanah sesuai hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Definisi hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil

manfaat atas tanah tersebut. Maka ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Adapun macam-macam hak atas tanah diantaranya:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Pakai
- d. Hak Sewa
- e. Hak Membuka Tanah
- f. Hak Memungut Hasil Hutan

3. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan penyajian serta, pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut Budi Harsono Pendaftaran tanah adalah⁴ 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 sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah⁵ diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Dengan pelaksanaan pelaksanaan pendaftaran tanah diharapkan bahwa seseorang lebih merasa aman tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah adalah sangat digantungkan kepada sistem apakah yang dianut dalam melaksanakan pendaftaran tanah.

Menurut Menurut Rudolf Hermanses, S.H. pendaftaran tanah adalah pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar

⁴Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, UUPA, Isi, dan Pelaksanaan*, Djambatan, Jakarta. Hlm. 460

⁵Mulyana Darusman, "Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Otentik dan sebagai Pejabat Pembuatan Akta Tanah", *ADIL: Jurnal Hukum*, (Juli 2016), hal. 37

berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang itu.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam pasal 19 UUPA, bahwa di selenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum (*rechtskadaster/legal cadastre*). Secara lebih rinci tujuan pendaftaran tanah diuraikan dalam pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 sebagai berikut:⁶

⁶ Badan Pertanahan Nasional, 1993, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Bumi Bhakti Adhi Guna, Jakarta. Hlm. 38

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang hak diberikan sertifikat sebagai suatu tanda buktinya. Tujuan inilah yang merupakan tujuan utama dari pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Penyajian data dilakukan oleh Kantor Pertanahan di Kabupaten/ Kotamadya tata usaha pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk yang dikenal dengan daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Sehingga pihak yang berkepentingan, terutama calon pembeli atau calon atau calon kreditur, sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Hal inilah yang sesuai dengan asas terbuka dari pendaftaran tanah.

- c. Untuk terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan, pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut setiap bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.

Tanah yang telah didaftarkan tentunya memiliki informasi-informasi yang berkaitan dengan tanah tersebut. Tiap-tiap tanah yang telah didaftarkan akan diberikan nomor untuk mempermudah pencarian keterangan atau informasi atas tanah tersebut apabila diperlukan.

Tanah yang sudah didaftarkan tentunya harus memiliki bukti-bukti autentik dalam bentuk tertulis.⁷ Bukti autentik tersebut dibuat dan diterbitkan dalam bentuk sertipikat hak. Oleh karena itu, secara yuridis Negara mengakui kepemilikan atas suatu tanah terhadap subyek hak atas tanah yang namanya terdaftar dalam sertipikat tanah tersebut dan dengan demikian maka pihak lain tidak dapat mengganggu gugat kepemilikan tanah tersebut.

Pendaftaran tanah mempunyai kegunaan ganda, artinya disamping berguna, bagi pemegang hak, juga berguna bagi pemerintah.

- a. Kegunaan bagi pemegang hak

⁷Anonim, "Tujuan Pendaftaran Tanah", https://id.wikipedia.org/wiki/Penyelesaian_masalah, diakses tanggal 10 Januari 2018 pukul 21.00 WIB

- 1) Dengan diperolehnya sertifikat hak atas tanah dapat memberikan rasa aman karena kepastian hukum hak atas tanah.
 - 2) Apabila terjadi peralihan hak atas tanah dapat dengan mudah dilaksanakan
 - 3) Dengan adanya sertifikat, lazimnya taksiran harga atas tanah relatif lebih tinggi dari pada tanah yang belum bersertifikat.
 - 4) Sertifikat dapat dipakai sebagai jaminan kredit.
 - 5) Penetapan pembayaran Pajak Bumi dan Pembangunan (PBP) tidak akan keliru.
- b. Kegunaan bagi pemerintah
- 1) Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah berarti akan terciptakan terselenggarakannya tertib administrasi dalam bidang pertanahan akan mempelancarkan segala kegiatan yang menyangkut tanah dalam pembangunan di Indonesia.
 - 2) Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, merupakan salah satu cara untuk mengatasi setiap keresahan yang menyangkut tanah sebagai sumbernya, seperti kependudukan tanah secara liar, sengketa tanda batas dan lainnya.

B. Tinjauan Umum Mengenai Sertifikat Hak Atas Tanah

1. Pengertian Sertifikat Hak Atas Tanah

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak atas tanah diberikan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas

tanah. UUPA tidak menyebutkan nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar. Baru pada Pasal 13 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertifikat, yaitu salinan dari buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, telah dinyatakan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Maka sertifikat itu merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.⁸

Apabila ditinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan. Sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau suatu badan hukum, mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu.

Sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Pada

⁸Adrian Sutedi, 2012, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 86

kenyataannya bahwa seseorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud.⁹ Adanya surat-surat jual beli, belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang di belinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya.

Selain pengertian sertifikat yang diberikan oleh undang-undang secara otentik, ada juga pengertian sertifikat yang diberikan oleh para sarjana. Salah satunya adalah K. Wantjik Saleh yang menyatakan bahwa sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukurnya setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri.¹⁰

Dari pengertian di atas penulis berpendapat bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang dijilid dan diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, dimana data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

⁹ Fitriyani, Dwi Nurhayati, 2014 “Perlindungan Hukum Bagi Sertifikat Ganda (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 286/Pdt.G/2012/Jkt-sel)”, (Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta), Hlm. 98-100

¹⁰ Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Aekola Surabaya, Surabaya., hlm 86

Dari uraian di atas, maka sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam buku sertifikat 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. Dengan demikian sertifikat sebagai akta otentik, mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, dalam arti bahwa hakim harus terikat dengan data yang disebutkan dalam sertifikat itu selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain.

Hal ini berkaitan dengan sistem publikasi yang dianut oleh hukum pertanahan Indonesia baik Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Jadi tidak sistem publikasi positif, karena menurut sistem publikasi positif adalah apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak Pihak ketiga (yang beriktikad baik) yang bertindak atas dasar bukti-bukti tersebut tidak mendapat perlindungan, biarpun kemudian

ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar.

Tujuan dari diterbitkannya sertifikat adalah untuk kepentingan dari pemegang hak yang didasarkan pada data fisik dan data yuridis sebagaimana yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Adanya sertifikat dapat menjadi bukti autentik dari si pemegang sertifikat sehingga apabila ada pihak lain yang menganggap bahwa tanah tersebut adalah miliknya, pemegang sertifikat memiliki bukti yang kuat bahwa secara hukum dia adalah pemilik tanah tersebut.¹¹

2. Fungsi Sertifikat Hak Atas Tanah

Fungsi sertifikat hak atas tanah (hak milik) menurut UUPA merupakan alat bukti yang kuat bagi pemiliknya, artinya bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat, tidak sebagai alat bukti mutlak, hal ini berkaitan dengan sistem publikasi yang dianut oleh hukum pertanahan Indonesia baik Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

¹¹ Jimmy Joses Sembiring, 2010, *Paduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, Hlm. 43

C. Tinjauan Umum Mengenai Sertifikat Tanah Ganda

1. Pengertian Sertifikat Tanah Ganda

Menurut Ali Achmad Chomzah sertifikat ganda diartikan sebagai¹² sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal ini biasanya disebut pula dengan sertifikat tumpang tindih, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian daripada tanah tersebut.

Sertifikat ganda adalah kejadian sebidang tanah memiliki 2 sertifikat tanah yang dimiliki oleh 2 orang yang berbeda.¹³ Secara prinsip setiap bidang tanah memiliki posisi yang tunggal di belahan bumi ini. Tidak ada 2 bidang tanah yang memiliki posisi yang sama. Dengan demikian setiap bidang tanah yang telah bersertifikat atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapatkan perlindungan terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah tersebut.

Sertifikat ganda atas tanah adalah sertifikat yang diterbitkan oleh BPN yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang

¹² Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, Hlm. 139

¹³ Hadjon M. Philipus, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya, Hlm. 12

berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagaimana tanah milik orang lain. Apabila ditinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan.¹⁴

Pada kenyataannya bahwa seseorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud. Adanya surat-surat jual beli, belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang di belinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya. Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya.

Dari pendapat diatas maka dapat dikatakan bahwa sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan yang diperoleh baik secara sah ataupun tidak sah yang sewaktu-waktu dapat menimbulkan suatu akibat hukum (sengketa) bagi subjek hak maupun objek hak.

Sertifikat ganda adalah surat bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan lembaga hukum (BPN) yang terdiri atas satu objek hak yang

¹⁴Ali Ahmad Chomazah, 2007, *Sertifikat dan Permasalahannya dan Seri Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hlm 57

bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum

Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Sertifikat Ganda ini terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap Kantor Pertanahan dibuat, dan atau digambar situasi/ surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertipikat ganda akan kecil sekali.

Dalam pembahasan definisi mengenai sertifikat ganda sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa yang mendasari sehingga terjadinya sertifikat ganda adalah akibat dari kesalahan pencatatan pada saat petugas melakukan pengukuran dan perpetaan, adapun hal serupa sebagaimana disebutkan Sugiarto mengatakan bahwa sertifikat ganda adalah sertifikat yang diterbitkan lebih dari satu pada satu bidang tanah oleh Kantor Pertanahan, sehingga mengakibatkan ada kepemilikan bidang tanah hak yang saling bertindih, seluruhnya atau sebagian.¹⁵

¹⁵Adrian Sutedi, 2013, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 96

Menurut Ali Achmad Chomzah dalam bukunya, yang tidak termasuk dalam kategori sertifikat ganda yaitu:¹⁶

- a. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertipikat yang hilang.
- b. Sertifikat yang diterbitkan, sebagai pengganti sertipikat yang rusak.
- c. Sertifikat yang diterbitkan, sebagai pengganti sertipikat yang dibatalkan.

Hal tersebut dikarenakan sertifikat-sertifikat yang dimaksud (yang hilang, rusak atau dibatalkan) telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.

2. Penyebab Sertifikat Tanah Ganda

Menurut Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sertifikat ganda umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun. Munculnya sertifikat ganda disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:¹⁷

- a. Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian dilapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah.
- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidak benaran, kepalsuan atau tidak berlaku lagi.
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.

¹⁶Ali Ahmad Chomazah, *Op.cit.*, Hlm. 139

¹⁷ Supranowo, "Sertifikat dan Permasalahannya", Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya Yogyakarta, (9 Juli 1992), hlm. 8

Bahwa sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan yang diperoleh baik secara sah ataupun tidak sah yang sewaktu-waktu dapat menimbulkan suatu akibat hukum (sengketa) bagi subjek hak maupun objek hak. Hal ini sertifikat ganda adalah surat bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga hukum BPN yang terbit di atas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum.¹⁸

D. Tinjauan Umum Mengenai Badan Pertanahan Nasional (BPN)

1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Pada era 1960 sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal ini kelembagaan, tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan.¹⁹ Ketika dalam kementerian agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat, namun ketika dalam Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria.

Disamping itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan waktunya sangat

¹⁸Urip Santoso, 2015, *Peroleh Hak Atas Tanah*, Kencana, Bandung, hlm. 175

¹⁹Hardianti Hasan, 2017, "Analisis Penyelesaian Sertifikat Ganda di Kota Makassar (Studi Kasus Sertifikat Ganda No.26/G/2014/PTUN.MKS)", Skripsi Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanudin Makassar, Hlm. 78-90

pendek.²⁰ Untuk mengetahui perubahan tersebut di bawah ini adalah sejarah kelembagaan Badan Pertanahan Nasional:

a. Tahun 1960–1970

1) Tahun 1960

Pada awal berlakunya UUPA, semua bentuk peraturan tentang pertanahan termasuk Peraturan Pemerintah masih dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. kebijakan itu ditempuh oleh pemerintah karena pada saat itu Indonesia masih mengalami masa transisi.

2) Tahun 1965

Pada tahun 1965 sebagai lembaga yang terpisah dari naungan menteri pertanian dan pada saat itu menteri agraria dipimpin oleh R. Hermanses. S.H

3) Tahun 1968

Pada tahun 1968 secara kelembagaan, mengalami perubahan pada saat itu dimasuk dalam bagian Departemen Dalam Negeri dengan nama Direktorat Jenderal Agraria. Selama periode 1968 – 1990 tetap bertahan tanpa ada perubahan secara kelembagaan begitupula dengan peraturan yang diterbitkan.

b. Tahun 1988–1990

²⁰Tim Fokusmedia, 2012, *Badan Pertanahan Nasional*, Fokus Media, Bandung, hlm. 15

Pada periode ini kembali mengalami perubahan. lembaga yang menangani urusan agraria dipisah dari departemen dalam negeri dan dibentuk menjadi lembaga non departemen dengan nama badan pertanahan nasional yang kemudian dipimpin oleh Ir. Soni Harsono dengan catur tertib pertanahannya. pada saat itu terjadi perubahan yang signifikan karena merupakan awal terbentuknya badan pertanahan nasional.

c. Tahun 1990–sekarang

1) Tahun 1990

Pada periode ini kembali mengalami perubahan menjadi menteri negara agraria atau badan pertanahan nasional yang masih dipimpin oleh Ir. Soni Harsono. Pada saat itu penambahan kewenangan dan tanggung jawab yang harus diemban oleh badan pertanahan nasional.

2) Tahun 1998

Pada tahun ini masih menggunakan format yang sama dengan nama menteri negara agraria atau badan pertanahan nasional perubahan yang terjadi hanya pada pujuk pimpinan saja yaitu Ir. Soni Harsono digantikan dengan Hasan Basri Durin.

d. Tahun 2002–2006

Tahun 2002 kemudian mengalami perubahan yang sangat penting. Pada saat itu badan pertanahan nasional dijadikan sebagai lembaga

Negara.kedudukannya sejajar dengan kementerian. Pada awal terbentuknya BPN RI dipimpin oleh Prof. Lutfi I Nasoetion, MSc.Ph.D.

e. Tahun 2006–2012

Pada tahun 2006 sampai 2012 BPN RI dipimpin oleh Joyo Winoto, Ph.D dengan 11 agenda kebijakannya dalam kurun waktu lima tahun tidak terjadi perubahan kelembagaan seingga tetap pada format yang sebelumnya.

f. Tahun 2012–2014

Pada tanggal 14 Juni 2012 Hendarman Supandji dilantik sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) menggantikan Joyo Winoto.

g. Tahun 2014–sekarang

Pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dibuat kementerian baru bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang Indonesia, sehingga sejak tanggal 27 Oktober 2014, Badan Pertanahan Nasional berada dibawah Manteri Agraria dan Tata Ruang. Jabatan Kepala BPN

dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang yang dijabat oleh Sofyan Djalil.²¹

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non-kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²²

²¹ *Ibid.*, hlm. 65

²² Anonim, "Badan Pertanahan Nasional", https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional, diunduh pada hari Rabu, 15 November 2017, jam 23.03 WIB

2. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional

BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan undang-undang. Dalam melaksanakan tugas, BPN menyelenggarakan fungsi, yaitu:²³

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan dibidang pertanahan.
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang survey, pengukuran, dan pemetaan.
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengaturan, penataan, dan pengendalian kebijakan pertanahan.
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengadaan tanah.
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan.
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN.
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembina, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN.
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan.
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.

²³Kirana Margaretha Dewi, , 2012“*Sertipikat Ganda Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 156/K/TUN/2005*”, (Skripsi Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia), Hlm. 93-97

k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.