



Vol: 04 No 02 2022

Diterima Redaksi: 19-12-2022 | Revisi: 29-12-2022 | Diterbitkan: 30-12-2022

## The Implementation Of Re-Measurement Due To The Difference In The Land Area Listed On Certificates With Factual Land Area (Case Study In Pekanbaru Land Office)

Suhendro<sup>1)</sup>, Devie Rachmat Ali Hasan Rifaie<sup>2)</sup>, Ade Pratiwi Susanty<sup>3)</sup>

<sup>1),2),3)</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning

<sup>1)</sup>suhendro@unilak.ac.id, <sup>2)</sup>devie@unilak.ac.id, <sup>3)</sup>ade@unilak.ac.id

### Abstract

*This article aims to explain the factors that cause the difference between juridical data and physical data/actual data in Land Title Certificate, and appropriate legal protection. This is a juridical empirical research and qualitative approach with descriptive explanatory technique. Research location at Pertanahan of Pekanbaru City's office. This research revealed that the re-measurement caused by the incompatibility between the land area stated in the measuring letter and the land factual data at the Pekanbaru City Land Office has not been carried out properly, this is because there are still many applications for re-measurement that have not been completed.*

**Keywords:** Re-measurement, Physical Data-Legal Data, Legal Protection..

### PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PENGUKURAN ULANG AKIBAT PERBEDAAN LUAS TANAH YANG TERTERA PADA SERTIFIKAT DENGAN LUAS TANAH FAKTUAL (STUDI KASUS DI KANTOR PERTANAHAN KOTA PEKANBARU)

#### Abstrak

*Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan faktor-faktor penyebab perbedaan antara data yuridis dengan data fisik/data aktual dalam Sertifikat Hak Atas Tanah, dan perlindungan hukum yang sesuai. Yaitu penelitian empiris yuridis dan pendekatan kualitatif dengan teknik penjelasan deskriptif. Lokasi penelitian di Pertanahan kantor Kota Pekanbaru. Penelitian ini mengungkapkan bahwa pengukuran ulang yang disebabkan oleh ketidaksesuaian antara luas lahan yang tercantum dalam surat ukur dengan data faktual tanah di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru belum terlaksana dengan baik, hal ini dikarenakan masih banyak permohonan pengukuran ulang yang belum selesai.*

**Kata kunci:** Pengukuran ulang, Data fisik-Data yuridis, Perlindungan Hukum.

## 1. Pendahuluan

Pemilikan hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum harus dibuktikan. Pembuktian kepemilikan hak atas tanah dilakukan atau ditunjukkan dengan berbagai macam alat bukti. Namun pembuktian yang terkuat adalah melalui sertifikat tanah yang merupakan tanda bukti pembuktian terkuat bagi kepemilikan hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yaitu sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti lain yang dapat berupa sertifikat atau selain sertifikat.

Sertifikat hak milik atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat di dalam bukti pemilikan. Sertifikat tanah dalam konstruksi yuridisnya merupakan suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai tanda dan/atau instrumen yuridis bukti hak kepemilikan atas tanah. Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata. Konstruksi hukum sertifikat hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam beberapa ketentuan perundangan, antara lain di dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA. Pasal tersebut memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar.[1]

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah) merupakan penjabaran dari ketentuan pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.[2] Sertifikat menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Kepastian hukum tersebut dapat diberikan perlindungan hukum kepada orang yang tercantum namanya dalam sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain.[3]

Terkait tentang atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.[4]

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yaitu sertifikat merupakan surat tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertifikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Meskipun telah mendapatkan pengakuan dalam peraturan perundang-undangan, masih banyak permasalahan yang timbul terkait dengan pertanahan di Indonesia, yaitu salah satu contoh permasalahan tersebut adalah putusan Mahkamah Agung Nomor 1522 K/Pdt/2012, mengenai perkaranya adalah adanya transaksi jual beli tanah antara para pihak, dimana pembeli dan penjual telah sepakat dan saling percaya dalam melakukan proses jual beli tanah tersebut, akan tetapi setelah dilakukan pengukuran ulang dikemudian hari, diketahui bahwa ada perbedaan luas tanah faktual yang ada di lapangan dibandingkan dengan yang ada di sertifikat, yaitu luas faktual tanah tersebut setelah diukur ulang adalah 2.186 m<sup>2</sup> (duaribu seratus delapanpuluh enam meter persegi), sedangkan luas yang ada di sertifikat adalah 2.642 m<sup>2</sup> (dua

ribu enam ratus empat puluh dua meter persegi) dan penjual tidak memiliki itikad baik untuk diselesaikan secara kekeluargaan, sehingga mengakibatkan timbulnya kerugian yang cukup besar dari pihak pembeli.

BPN atau Badan Pertanahan Nasional merupakan badan yang memiliki tugas untuk mendaftarkan dan memetakan tanah milik masyarakat. Dalam melakukan pengukuran tanah atau pemetaan, umumnya BPN akan menggunakan foto udara untuk mengambil gambar tanah milik masyarakat. Namun, masih ditemukan kesalahan pengukuran tanah yang mengakibatkan tidak samanya luas tanah di denah peta sertipikat dan di lapangan. BPN menggunakan metode *terrestrial*, fotogrametik, dan metode lainnya untuk melakukan pemetaan. Pengukuran menggunakan metode *terrestrial* dilaksanakan di permukaan bumi, sedangkan metode fotogrametik dilaksanakan menggunakan foto udara jika pengukuran ternyata keliru atau tidak sama dengan denah peta sertipikat, maka kepala Kantor Pertanahan harus bertanggung jawab secara administrasi. Hal ini sesuai dengan Pasal 63 PP Pendaftaran Tanah yang berbunyi: “Kepala Kantor Pertanahan yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan dalam peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan lain dalam melaksanakan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Namun, jika kesalahan hanya terdapat dalam peta dasar pendaftaran, peta pendaftaran, atau gambar ukur, maka kepala Kantor Pertanahan hanya perlu memperbaiki kesalahan tersebut

Pasal 19 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN 3/1997 yang menerangkan bahwa untuk keperluan penetapan batas bidang tanah, pemohon yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sporadik atau pemegang hak atas bidang tanah yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar, tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau yang surat ukur/gambar situasinya sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dan pihak yang menguasai bidang tanah yang bersangkutan, dalam pendaftaran tanah secara sistematis, diwajibkan menunjukkan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan dan, apabila sudah ada kesepakatan mengenai batas tersebut dengan pemegang hak atas bidang tanah yang berbatasan, memasang tanda-tanda batasnya. Pada sisi hukum, ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah mempunyai kelemahan, yaitu Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat.

Berdasarkan pemaparan yang telah diuraikan oleh penulis diatas, artikel ini hendak membahas mengenai perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat perbedaan luas tanah sebagai data yuridis diandingkan dengan keadaan faktual yang disengketakan.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian dalam artikel ini merupakan penelitian empiris (*non-doktrinal*), yaitu penelitian yang berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum dalam masyarakat.[5] Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data wawancara. Adapun yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepala BPN Kota Pekanbaru (sebanyak 1 orang)
2. Kepala Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kota Pekanbaru (sebanyak 1 orang).
3. Petugas ukur (sebanyak 2 orang).
4. Pemohon/ masyarakat data dari bulan Januari-April 2022 (sebanyak 10 orang)

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan tujuan mengungkap fakta, keadaan, dan fenomena yang terjadi saat penelitian berjalan dan menyuguhkan data yang apa adanya. Supaya artikel dapat dilakukan secara teratur dan sistematis, maka seseorang perlu mengikuti langkah-langkah tertentu.[6] Adapun proses analisis data dalam artikel ini adalah: proses pengumpulan data, proses analisis data, proses interpretasi data, dan proses penarikan kesimpulan.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 Pelaksanaan Pengukuran Ulang Karena Ketidaksesuaian Surat Ukur Dengan Data Faktual Tanah Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu di permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana UUPA, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan untuk dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru, sampai dengan bulan Juni tahun 2022 telah masuk 43 berkas permohonan pengukuran ulang sertipikat. Dari hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru Bapak Memby Untung Pratama, S.H., M.A.P., M.Mg diketahui bahwa berkas permohonan pengukuran ulang sudah diproses dan akan dilakukan penyelesaian bagi yang belum selesai, namun dalam pelaksanaannya banyak masyarakat yang tidak mengerti proses pengukuran ulang tersebut, sehingga mereka mengira segera dikembalikan kekurangan atau kelebihan batas tanah tanpa dilakukan proses lebih lanjut. Padahal masih banyak proses yang akan dilakukan dalam pengembalian batas tanah sertipikat tersebut.

Begitu berartinya arti tanah bagi masyarakat, sehingga kekurangan atas tanah yang telah mereka peroleh sebelumnya dilakukan permohonan pengukuran ulang tanah tersebut. Dalam pengukuran ulang tanah ada proses serta mekanisme yang harus dilakukan terlebih dahulu, yaitu melengkapi persyaratan yang ada serta memasukan permohonan dengan mengisi formulir yang disediakan, setelah itu dilakukan pengecekan buku tanah dan barulah dilakukan pengukuran ke lapangan, setelah itu dibuat surat ukur tanah dan gambar tanahnya barulah bisa dilakukan pengembalian apabila telah sesuai dengan data dilapangan serta permohonan yang diajukan. Sehingga dalam proses pengukuran ulang tanah sertipikat tersebut memakan waktu yang cukup lama. Dalam penyelesaian proses permohonan pengukuran ulang sertipikat hak milik di kantor Pertanahan Kota Pekanbaru dilakukan dengan memasukkan permohonan yang dilengkapi dengan fotocopy surat tanah, fotocopy PBB, fotocopy kartu tanda penduduk (KTP) dan Fotocopy kartu keluarga serta mengisi lampiran 13 (surat permohonan). Setelah melengkapi persyaratan maka bagian pengukuran akan melakukan pengecekan ke lapangan dengan mengukur kembali serta meminta persetujuan sempadan. Setelah semua selesai barulah dibuatkan surat ukur serta diproses pengukuran ulang sertipikat tersebut. Pengukuran dilaksanakan apabila para-pihak (sempadan) tidak memperlmasalahkan batas-batas yang telah di ukur.

Berdasarkan PP Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) menguraikan yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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 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. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebelum melakukan pengukuran ulang:

1. Bahwa pengukuran dalam rangka pengembalian batas hanya dapat dilakukan apabila warkah data spesial bidang tanah yang dimintakan untuk pengembalian batasnya dalam hal ini gambar ukur (GU) yang tersimpan lengkap di Kantor wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Bahwa GU yang digunakan sebagai dasar pengukuran pengembalian batas wajib memuat informasi titil dasar teknis yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat sebagaimana

pasal 1 angka (13) dan Penjelasan pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan atau GU wajib memuat seluruh data hasil ukur batas bidang tanah (Pasal 30 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Pendaftaran Tanah).

3. Bahwa data-data yang tercatat dalam GU (titik dasar teknis dan data hasil ukuran) sesuai dengan keadaan sebenarnya dan tidak mengalami perubahan sehingga dapat digunakan untuk pengembalian batas bidang tanah dimaksud.
4. Bahwa pemasangan tanda batas hasil pengukuran pengembalian batas hanya dapat dilaksanakan setelah batas-batas tersebut disetujui oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan pemegang hak atas tanah yang berbatasan langsung.
5. Bahwa persetujuan sebagaimana angka 4 diatas dituangkan dalam suatu berita acara yang ditandatangani oleh mereka yang memberi persetujuan.
6. Apabila hal sebagaimana yang dimaksud angka 1 sampai dengan 4 diatas tidak dapat dipenuhi maka permohonan pelayanan pengukuran dalam rangka pengembalian batas bidang tanah tidak dapat diterima dan disarankan untuk mengajukan pelayanan pengukuran ulang batas bidang tanahnya sebagai mana Pasal 18 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah jo Pasal 19 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 pengukuran ulang hanya dapat dilaksanakan berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan disetujui pemegang hak atas tanah yang berbatasan langsung. Untuk selanjutnya apabila ditemukan perubahan batas-batas dilapangan dapat dilakukan penataan batas sebagaimana Pasal 19 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia, karena tanah dibutuhkan oleh banyak orang, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk matipun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Sementara itu jumlah luasnya tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang berhajat terhadap tanah senantiasa terus bertambah. Dimana jumlah tanah tidak bertambah atau tetap, Sehingga menyebabkan tanah produktif semakin berkurang dan tidak dapat memenuhi kebutuhan akan tanah yang terus meningkat. Hal ini sangat mempengaruhi semakin sulitnya penyediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan di Indonesia saat ini, Seperti pembangunan perumahan sebagai tempat tinggal, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial, budaya dan teknologi. Selain itu diperlukan penyediaan tanah yang luas untuk perkebunan, perternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan, jalan-jalan untuk perhubungan dan kepentingan umum lainnya.

### **3.2 Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Perbedaan Luas Tanah Sebagai Data Yuridis Disandingkan Dengan Keadaan Faktual Yang Disengketakan.**

R. La Porta dalam Jurnal of Financial Economics, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (prohibited) dan bersifat hukuman (*sanction*). [7] Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang dijadikan sebagai unsur utama negara hukum merupakan jabaran dari konstitusi, bahwa negara ini berdasarkan atas hukum dan tidak berdasarkan atas kekuasaan maka perlindungan merupakan jaminan kalau harkat dan martabat manusia memperoleh tempat yang layak di depan hukum dan pemerintah, dan dalam posisi ini manusia manusia merupakan subjek yang mendapat jaminan perlindungan hak-hak manusianya. [8]

Hukum yang dapat memuaskan semua pihak adalah hukum yang responsif dan hukum yang responsif hanya lahir dari jika ada demokratisasi legislasi. Tanpa demokrasi (partisipasi masyarakat) dalam proses legislasi hasilnya tidak akan pernah melahirkan hukum yang mandiri. Hukum hanya sebagai legitimasi keinginan pemerintah, dalam kondisi seperti itu ada tindakan pemerintah dianggap bertentangan dengan hukum. Kepentingan-kepentingan masyarakat menjadi terabaikan karena hukum bersifat mandiri karena makna-maknanya mengacu pada dirinya sendiri (keadilan, kepastian, kemanfaatan). [9]

Perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan disebut dalam

Penjelasan Umum PP Pendaftaran Tanah, yaitu: “dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.” Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah mempunyai kelemahan yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat. [10]

Dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang relevan dan hasil artikel lapangan sebagaimana diuraikan di muka, maka perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas didasarkan kepada 4 (empat) pemikiran, yaitu setiap penguasaan dan penggunaan hak atas tanah harus ada landasan hukumnya, pemberian sertifikat atas tanah merupakan salah satu dari kegiatan Pendaftaran Tanah Indonesia, sertifikat sebagai surat tanda bukti hak diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, dan ada sisi mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagai mana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan.

Proses pengeluaran sertifikat meliputi 3 (tiga) pola, antara lain surat bukti hak atas tanah itu menurut peraturan lama masih ada. Dengan begitu kepastian haknya sudah mantap, apabila surat bukti hak tidak ada, maka ditempuhlah proses pola 2 (dua), kalau ada alat bukti hak, tetapi tidak sempurna (kuat), tidak ada tanda bukti hak, tetapi masih ada catatan di KPT yang dapat dipergunakan sebagai alat bukti pendahuluan (berita acara ukur atau surat keputusan pemberian hak, akta jual beli dan sebagainya). Atau ada catatan pajak / petuk pajak bumi atau ketitir atau PBB. Pola ini mengharuskan adanya penguatan alat bukti yang ada, dan permohonan sertifikat atas tanah yang tidak ada surat bukti haknya dan tidak ada pula surat bukti lainnya, yaitu dengan Pengakuan Hak. Proses pelayanan penerbitan sertifikat tanah menuntut dipeliharanya hubungan yang baik antara dinas terkait dengan masyarakat yang berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang nyata dilapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat dan mudah dalam proses pembuatan sertifikat tanah. Namun dalam prakteknya dan kenyataannya yang ada di lapangan tidak sesuai atau tidak berjalan dengan apa yang diatur didalam Peraturan Pemerintah Pasal 2 Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dilaksanakan sesuai asas sederhana, aman dan terjangkau oleh Kantor Pertanahan Kota Surakarta dan Kabupaten Karanganyar dalam menjalankan asas tersebut.

Ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah terdapat kelemahan yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas terbitnya sertifikat. Namun dari awal nampaknya para pembentuknya sudah menyadarinya, dan akhirnya dilengkapi dengan Pasal 32 ayat (2) yang menegaskan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Dapat diteliti bahwa ketentuan tersebut mengandung 4 (empat) elemen penting, yaitu sertifikat diterbitkan

secara sah atas nama orang atau badan hukum, Tanah diperoleh dengan itikad baik, tanah dikuasai secara nyata, dan dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota setempat ataupun ke Pengadilan, mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat. [11]

Pada sisi hukum administrasi negara, ketidakcukupan keempat elemen diatas memberikan sumbangan kemungkinan terjadinya penetapan luas tanah yang berbeda antara data fisik dengan data yuridis. Hal ini karena 3 (tiga) kemungkinan, yaitu sertifikat timbul karena kelalaian petugas dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah akibat kurangnya pengawasan dan pengendalian atas suatu kebijakan pertanahan yang telah diterbitkan. Akibat kelalaian petugas tersebut, maka terjadi kesalahan dalam perhitungan luas bidang tanah, tidak adanya pengecekan ulang data Kantor Pertanahan setempat, dan pada waktu dilakukan pengukuran dan artikel di lapangan atas peralihan/balik nama, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan batas-batas yang kurang benar. [12]

Tinjauan segi hukum administrasi diatas mengkonfirmasi bahwa Sertifikat hak atas tanah merupakan produk hukum Pejabat Tata Usaha Negara (TUN), pejabat yang dimaksudkan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Panitia Ajudikasi dan Pejabat yang mendapat pelimpahan wewenang dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka produk hukum yang dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang berlaku ketentuan Hukum Administrasi Negara, artinya: seseorang selaku pejabat TUN dapat saja melakukan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan hukum baik karena kesalahan (schuld) maupun akibat kelalaian menjalankan kewajiban hukumnya. Atas perbuatan yang salah atau lalai tadi menghasilkan produk hukum sertifikat yang salah, baik kesalahan atas subyek hukum dalam sertifikat maupun kesalahan atas hukum dalam sertifikat tersebut. Kesalahan mana telah ditengarai dapat terjadi dalam berbagai proses pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak menggunakan stelsel negatif yang murni di mana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, tetapi menggunakan stelsel negatif bertendensi positif. Artinya, walaupun negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam bukti hak, namun bukti hak tersebut dikategorikan sebagai bukti hak yang sah dan kuat, selama tidak ada putusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Konsekuensinya, bukti kepemilikan hak atas tanah yang dapat dibuktikan cacat perolehan haknya dapat dibatalkan oleh pengadilan. Pengadilan berwenang memutus pihak yang seharusnya dianggap sebagai pemegang hak yang sah. Dalam stelsel negatif bertendensi positif, putusan pengadilan tetap memegang ‘kunci’ terakhir untuk menentukan pihak mana yang paling berhak, apabila terjadi sengketa antara pemegang sertifikat (pembeli) dengan pihak yang mengklaim sebagai pemilik asal atas tanah tersebut. Mengingat pentingnya putusan pengadilan, perlu ada semacam kesepakatan-kesepakatan kamar yang menjadi “standar” untuk menjaga konsistensi putusan. Walaupun tidak pernah ada perkara yang sama persis, tetapi beberapa karakter dari berbagai perkara pembeli yang beritikad baik dapat ditemukan kemiripan atau kesamaannya.

Peran dan fungsi BPN dalam proses pengajuan pendaftaran tanah bersifat pasif dan BPN memposisikan dirinya hanya sebagai lembaga administrasi. Dalam kasus peralihan hak atas tanah misalnya, BPN tidak mempunyai kewajiban meneliti kebenaran materiil terhadap objek, baik sejak pengecekan sertifikat, hingga proses balik nama. Kelemahan artikel formil ini, pejabat Kantor Pertanahan hanya meneliti berkas-berkas formalnya saja, yaitu mengecek kesesuaian data dengan buku tanah. [13] Akibatnya, Pejabat Kantor Pertanahan tidak dapat mengetahui, apabila terjadi manipulasi data oleh penjual yang tidak berhak. Dalam konteks peralihan hak, pejabat BPN seharusnya diwajibkan meneliti kebenaran materiil sebelum balik nama. Hal itu dilakukan sebagai konsekuensi dari penguatan stelsel negatif dalam pendaftaran tanah yang mengarah pada stelsel positif. Sehingga, pejabat BPN bersikap aktif meneliti pihak-pihak yang berhak hingga menelusuri riwayat tanah, sehingga kepastian hukum dari pemeriksaan sertifikat atas buku tanah dapat mendekati kebenaran materiil. Terkait status tanah sengketa, BPN perlu melakukan penyesuaian data dengan pengadilan, karena kalau data di BPN tidak diperbaharui, tentu pembeli bisa saja mendapatkan informasi yang salah.

Publikasi arsip pertanahan memainkan peran yang sangat penting dalam sistem perlindungan terhadap kejujuran atau niat baik pembeli, atau pihak ketiga. Sebagai perbandingan, sistem yang berlaku di Belanda, didasarkan pada prinsip bahwa pemilik asal pasti telah melakukan sesuatu atau telah lalai untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya harus dilakukannya, sehingga pihak ketiga salah menilai situasi. Peran dari arsip publik adalah bahwa hukum melindungi pihak ketiga yang percaya pada informasi yang muncul dari akta yang terdaftar. Jika pihak ketiga bergantung pada informasi yang terdapat dalam arsip publik, maka dia terbukti berniat baik atau jujur. [14]

Dalam hal perbedaan luas tanah disebabkan oleh kemungkinan kelalaian petugas dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah, maka dapat dikenakan pertanggungjawaban hukum perdata. Hal itu karena perbuatan tersebut bertentangan dengan kewajiban hukum dari yang melakukan perbuatan itu mengenai barang orang lain serta merugikan orang lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 dan Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPdt). Untuk lebih jelas, dikutipkan bunyi ketentuan tersebut. Ketentuan Pasal 1365 berbunyi, “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.” Kemudian Pasal 1366 mengatakan, “Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.”

Terkait dengan kasus kelalaian dari pejabat ialah adanya pelanggaran pidana dalam hukum pertanahan dalam pembuatan data fisik dan data yuridis yang dilakukan oleh beberapa pihak terkait seperti Kepala Kantor Pertanahan, camat, dan orang yang memohon hak, di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) ditemukan ketentuan untuk menjaring pelaku tindak pidana di bidang pendaftaran tanah antara lain dengan menggunakan Pasal 423 Jo. Pasal 424 ayat (1) KUHP dan Pasal 55 KUHP tentang Penyertaan (*delneming*) Jo. Pasal 385 KUHP tentang perbuatan curang (*bedrog*). Artinya dalam ketiga pasal tersebut ialah seorang pejabat yang bermaksud untuk menguntungkan diri sendiri bersama orang lain yang ikut serta dalam membantu melalaikan tugas dan wewenang pejabat dalam menggunakan kekuasaannya melakukan suatu peristiwa tindak pidana.

Selanjutnya, sertifikat yang mengandung perbedaan luas tanah menurut penulis terkandung watak sebagai sertifikat yang cacat administratif. Cacat hukum administratif adalah salah satu sebab untuk terbitnya pembatalan hak atas tanah. Cacat hukum administratif ini berkait erat dengan data fisik dan data yuridis sebagaimana yang telah dituliskan oleh pemohon dalam formulir permohonan hak atas tanah pada saat pertama kali mengajukan permohonan. Sebelum masuk ke pengadilan, ada upaya yang bisa ditempuh untuk pembatalan hak atas tanah, jika seseorang merasa dalam penerbitannya ada cacat hukum administratif. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999 Pasal 106 ayat (1) jo Pasal 119 dikatakan bahwa “Keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dimohonkan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan” (Pasal 106 ayat (1)). Pembatalan hak atas tanah yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang dilaksanakan apabila diketahui adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atau sertifikatnya tanpa adanya permohonan” (Pasal 119). Sehingga bagi siapa saja yang merasa dirugikan dengan adanya penerbitan sertifikat hak atas tanah, dan dia menganggap penerbitan tersebut cacat hukum administratif, dapat mengajukan permohonan pembatalan. Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administratif dalam penerbitannya keputusan pemberian hak atas tanah atau penerbitan sertifikatnya dapat dilakukan dengan cara permohonan pembatalan hak atas tanah dari pihak yang berkepentingan atau tanpa adanya permohonan pembatalan terlebih dahulu yang dilakukan oleh Pejabat yang berwenang (dalam hal ini yang menerbitkan Sertifikat hak atas Tanah yaitu Kantor Pertanahan). Pembatalan Hak Atas Tanah yang dilakukan oleh Pejabat yang berwenang dilaksanakan apabila diketahui cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah atau penerbitan sertifikatnya tanpa adanya permohonan dari pihak yang berkepentingan.

Pembatalan sertifikat hak atas tanah diatur dalam Pasal 107 PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999. Pembatalan tersebut meliputi 2 (dua) keadaan. Pertama, Pembatalan sertifikat hak atas tanah karena cacat hukum administratif, yang disebabkan oleh kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subyek hak, kesalahan objek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, data yuridis atau data fisik tidak benar, atau kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif. Kedua, Pembatalan sertifikat hak atas tanah karena putusan pengadilan yang sudah memperoleh ketetapan hukum tetap, artinya: “pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan, di mana permohonan tersebut diajukan langsung kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau melalui Kantor Pertanahan”.

Sertifikat hak atas tanah dapat dibatalkan, karena sangat dipengaruhi oleh sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut PP Pendaftaran Tanah adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif, artinya: “surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.<sup>[15]</sup> Selama ini didalam praktik, pada Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru kasus sertifikat yang memuat data ukuran tanah tidak sama dengan kenyataan diselesaikan dengan cara meminta pemegang hak untuk mengajukan permohonan kembali. Permohonan tersebut dimaksudkan untuk memperoleh sertifikat baru. Menurut Penulis, mekanisme ini bertumpu kepada itikad baik pemegang hak sekaligus pelayanan pada kantor pertanahan setempat. Dengan demikian, tidak ada mekanisme yang jelas untuk menunjukkan kemungkinan kekeliruan-kekeliruan menyangkut elemen-elemen pengajuan pendaftaran tanah. Pada sisi ini, mekanisme perlindungan hukum sangat tergantung kepada inisiatif dan kemauan para pihak.

Pembatalan sertifikat hak atas tanah juga merupakan dampak dari sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang masih didominasi karakteristik publikasi negatif, maksudnya negara tidak menjamin kebenaran data yang terdaftar di dalam daftar umum Pendaftaran Tanah. Artinya Sertifikat tanah yang dipunyai seseorang belum menunjukkan orang tersebut sebagai pemegang hak yang sebenarnya, karena sertifikat hak atas tanah setiap waktu dapat dibatalkan apabila ternyata ada pihak lain yang dapat membuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik yang sebenarnya. Dalam prakteknya untuk terjadinya suatu hak atas tanah harus tetap melalui peraturan perundang-undangan yang ditentukan, namun masih banyak terjadi kekeliruan-kekeliruan yang berakibat dibatalkannya hak atas tanah tersebut. Hal ini berbeda dengan sistem publikasi positif, yaitu tanda bukti hak seseorang atas tanah adalah mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Apabila ternyata terdapat bukti yang cacat, menunjukkan cacat hukum dari perolehan hak tersebut, maka ia tidak dapat menuntut pembatalan, kecuali tuntutan pembayaran ganti kerugian. Kewajiban meneliti kebenaran materiil ini diiringi peraturan yang mengatur mekanisme tanggung jawab BPN apabila melakukan kekeliruan, baik dengan sengaja, atau karena kelalaian, dalam menjalankan tugas administrasinya. Apabila pihak BPN salah dalam mengukur maka dapat mengakibatkan efek yang sangat buruk terhadap pemilik, karena dalam hal ini tanah merupakan sebuah hak milik dan dapat diperjualkan tetapi dengan salah ukur tersebut terkadang dapat menimbulkan hal yang tidak baik dan dapat merugikan pemilik. Dengan demikian, perlu ada aturan setingkat undang-undang yang mengatur bentuk pertanggungjawaban negara, dalam hal ini Kantor Pertanahan, untuk mengalokasikan anggaran/memberikan ganti rugi, apabila kekeliruan administrasi itu menyebabkan timbulnya kerugian pada para pihak.

#### **4. Kesimpulan**

Pelaksanaan pengukuran ulang karena ketidaksesuaian surat ukur dengan data faktual tanah pada Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah belum terlaksana dengan baik karena masih banyak yang belum diselesaikan berkas permohonannya.

Perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah yang mengandung perbedaan data fisik dan data yuridis meliputi 2 (dua) jenis, sebagai berikut: Pertama, Jika diasumsikan karena kesalahan maupun kelalaian petugas pendaftaran tanah, maka pemegang hak dapat melakukan tanggung gugat secara hukum perdata, hukum pidana, dan hukum administrasi negara. Kedua, jika diasumsikan karena adanya cacat administratif, maka dapat diajukan pembatalan sertifikat dan ini bergantung sepenuhnya kepada inisiatif pemegang hak serta kemauan layanan administrasi pertanahan.

### Daftar Pustaka

- [1] A. Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat sebagai tanda Bukti Hak atas Tanah*, Jakarta: Bina Cipta, 2006.
- [2] U. Santosa, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Cetakan ketiga, Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri, 2013.
- [3] B. Sunggono, *Metodologi penelitian hukum*, Cetakan ke 16, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.
- [4] S. M. Soerjono Soekanto, *Penelitian hukum normatif : Suatu tinjauan singkat*, Cetakan ke-17, Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- [5] F. L. d. S. A. S. R. W. V. Rafael La Porta, "Investor Protection and Corporate Governance," *Journal of Financial Economics*, vol. 58, no. 3, 1999.
- [6] B. Laputono, "Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia Terhadap Pekerja Kontrak di Kota Ambon," *Jurnal Sasi*, vol. 17, no. 3, 2011.
- [7] E. Perangin, *Mencegah Sengketa Tentang Hukum Agraria*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- [8] M. Ridwansyah, "Mewujudkan Keadilan, Kepastian, Kemanfaatan Hukum dalam Qanun dan Bendera Lambang Aceh," *Jurnal Konstitusi*, vol. 13, no. 2, 2016.
- [9] A. Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- [10] I. W. S. d. T. Titawati, "Efektivitas PP No. 27 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Studi kasus di Dusun Baturinggit Desa Bentek, Kecamatan Gangga, Kabupaten Lombok Utara)," *Jurnal GanecSwara*, vol. 10, no. 1, 2016.
- [11] B. Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambatan, 2003.
- [12] D. Apriani, "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia," *Jurnal Bina Mulia Hukum*, vol. 5, no. 2, 2021.
- [13] M. M. d. A. oni Sudarso, "Perlindungan Hukum Pemilikan Hak Atas Tanah Bagi WargaMasyarakat Pasawaran Di Kawasan Pariwisata Pantai Teluk Ratai Kabupaten Pasawaran Provinsi Lampung," *Journal Pakuan Law Review*, vol. 5, no. 1, 2019.
- [14] A. S. Hutagalung, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Denpasar: Pustaka Lasaran, 2012.
- [15] E. Solina, "Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjung Pinang dalam Mengeluarkan Sertipikat hak Kepemilikan Permukiman yang di Atas Air," *Jurnal Selat*, vol. 7, no. 1, 2019.