

# PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PERBEDAAN LUAS FAKTUAL DENGAN SURAT UKUR PADA SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH

**Atindriya Hastungkara, S.H.**  
**atindriya.hellokitty@yahoo.com**

## **ABSTRACT**

*This journal is entitled Legal Protection of Actual Land Differences With Land Rights Certificate. This journal examines the function of the letters in the registration of land rights and how the legal safeguards for the holders of land rights in terms of factual land differences with the letters on the land certificate. The type of research used is normative legal research, which is a process to find the rule of law, legal principles, and legal doctrines to answer the legal issues faced in accordance with the characteristics of prescriptions of jurisprudence. This normative legal research is a procedure and way of scientific research to find the truth based on the logic of science in terms of normatifnya. So that it can answer the legal issues posed. Further said in doing research law. Approach to the problem of statutory approach (Statute Approach) based on the Act, conceptual approach (Conceptual Approach) based on theories and concepts, and the case approach (Case approach).*

**Keywords:** *Legal Protection of Land Rights Holder, Land Certificate, Land Factual Difference With Measure Letters.*

## **ABSTRAK**

Jurnal ini berjudul Perlindungan Hukum Atas Perbedaan Luas Tanah Faktual Dengan Sertipikat Hak Atas Tanah. Jurnal ini mengkaji mengenai fungsi dari surat ukur dalam pendaftaran hak atas tanah dan bagaimana upaya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal perbedaan luas tanah faktual dengan surat ukur pada sertipikat tanah. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik preskripsi ilmu hukum. Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari segi normatifnya. Sehingga dapat menjawab isu hukum yang diajukan. Lebih lanjut dikatakan dalam melakukan penelitian hukum. Pendekatan masalah pendekatan undang-undang (*Statute Approach*) berdasarkan Undang-undang, pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) berdasarkan teori-teori dan konsep, dan pendekatan kasus (*Case approach*).

**Kata Kunci:** Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah, Sertipikat Tanah, Perbedaan Luas Tanah Faktual Dengan Surat Ukur.

*\*Atindriya Hastungkara, S.H., Fakultas Hukum, Magister Kenotariatan, Universitas Airlangga*

## PENDAHULUAN

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat sangat penting untuk membangun masyarakat adil dan makmur sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Tanah sendiripun bukanlah benda tanpa batas, tanah pun memiliki batas. Adanya batas tersebut membuat pemilik tanah tidak dapat mengelola tanah seenaknya dan harus memperhitungkan tanah disekitarnya. Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, Undang – Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria tersebut, khususnya Ayat (1) dan (2), maka akibat hukum dari pendaftaran tanah/pendaftaran hak itu adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang dikenal dengan sertipikat tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah, mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Maka data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik

dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka dimaksudkan agar pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah yang meliputi pemetaan dan pengukuran tanah sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Seperti contoh terdapat luas tanah terhadap surat ukur pada sertipikat hak milik atas tanah yang ternyata berbeda dengan luas tanah faktualnya, dimana pada tanggal 14 April 1982 terbit sertipikat hak milik no. 84 tersebut atas sebidang tanah pertanian, atas nama Kasir P. Ran yang terletak di Desa Pungpungan, Kecamatan Kalitidu, Kabupaten Bojonegoro, Provinsi

---

<sup>1</sup> Boedi harsono, "Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasannya", (Jakarta, Djambatan, 2008), hlm. 79.

Jawa Timur. Berdasarkan surat ukur yang tertera pada sertipikat tanah tersebut diketahui luas tanah 960 m<sup>2</sup>, kemudian beralih karena pewarisan kepada ahli warisnya yaitu Romelah, Kastun, dan Samidi, untuk kemudian akan dilakukan balik nama atas sertipikat tanah tersebut, tetapi sebelum dilakukan balik nama para ahli waris mengajukan permohonan pengecekan ulang data fisiknya karena para ahli waris kedepannya nanti akan menjual tanah tersebut, setelah dilakukan pengecekan dan pengukuran ulang ternyata diketahui pada luas tanah faktualnya menjadi 1.410 m<sup>2</sup>, jelas ini berbeda dengan surat ukur pada sertipikat tanah yang sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang permasalahan dengan memperhatikan adanya perbedaan ini maka penulis ingin mengkaji pada jurnal ini mengenai fungsi dari surat ukur dalam pendaftaran hak atas tanah dan bagaimana upaya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal perbedaan luas tanah faktual dengan surat ukur pada sertipikat tanah. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui dan menganalisis fungsi surat ukur dalam pendaftaran hak atas tanah dan upaya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal perbedaan luas tanah faktual dengan surat ukur pada sertipikat hak atas tanah.

## **METODE PENELITIAN**

Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan akan tetapi dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan menggunakan studi kasus (case study). Dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diteliti.

Pendekatan perundang-undangan (statute approach), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani<sup>2</sup>. Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk menjelaskan pendaftaran tanah berikut ketentuan pelaksanaan pendaftaran tanah serta cara penanggulangannya apabila terjadi kesalahan administrasi dalam hal pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, beserta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2005, h. 133.

Pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.<sup>3</sup> Pendekatan konseptual ini digunakan untuk menjelaskan mengenai upaya yang dilakukan dan perlindungan hukum apabila terdapat perbedaan luas tanah faktual dengan surat ukur pada sertipikat tanah dengan melihat konsep pendaftaran tanah.

Studi kasus ( case study ), merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.<sup>4</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Fungsi Surat Ukur Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah, dimana pendaftaran tanah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan

pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>5</sup>

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PP 24/1997, dijelaskan mengenai pengertian pendaftaran tanah, yaitu “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 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”.

Pada pengertian pendaftaran tanah tersebut, dapat diuraikan unsur-unsurnya yaitu ;<sup>6</sup>

#### a. Adanya Serangkaian Kegiatan

Yaitu menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada

---

<sup>3</sup> Ibid, hlm. 135

<sup>4</sup> Ibid, hlm. 134

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.30.

<sup>6</sup> Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, (Jakarta, Prenada Media, 2011), hlm.14.

tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat. Kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dimana bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengelolaan data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

b. Dilakukan Oleh Pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

c. Secara Terus-Menerus dan Berkesinambungan

Kata terus-menerus menunjuk pada pelaksanaan kegiatan yang sekali dimulai, tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terakhir.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu atas hak atas tanah, pembagian hak bersama, hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, peralihan dan hapusnya hak tanggungan, perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan, dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir.

d. Secara Teratur

Menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

e. Bidang-bidang Tanah dan Satuan Rumah Susun

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara.

f. Pemberian Surat Tanda Bukti Hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada hak nya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun. 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.

#### g. Hak-hak Tertentu Yang Membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Menurut Soedikno Mertokusumo dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas yaitu ;<sup>7</sup>

1. Asas Specialiteit ( Asas Spesialis ) , artinya pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang

secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak dan batas.

2. Asas Publisitas, artinya memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek hak nya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah yang ada dikantor pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Pada Pasal 2 PP 24/1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Berikut penjelasan masing-masing asas tersebut ;

1. Asas Sederhana;

Pada asas ini pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-

---

<sup>7</sup> Soedikno Mertokusumo., "Hukum dan Politik Agraria", ( Jakarta, Karunika-Universitas Terbuka, 1988 ),, hlm. 99.

pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

2. Asas Aman;

Untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3. Asas Terjangkau;

Menerangkan mengenai keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah terjangkau pemberian pelayanan pendaftaran tanah.

4. Asas Mutakhir;

Kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

5. Asas Terbuka;

Berarti data pendaftaran tanah harus dipelihara secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat

memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Tujuan dilakukannya pendaftaran tanah sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 PP 24/1997, yaitu :

1. 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 haknya diberikan sertipikat sebagai tanda buktinya;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Terselenggaranya pendaftaran tanah mempunyai tujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu. Kepastian hukum yang dimaksud

dalam kegiatan pendaftaran tanah di atas antara lain;<sup>8</sup>

1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak ( subjek hak ),
2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah.
3. Kepastian hukum mengenai hak nya.

Dalam kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah ada beberapa syarat penting untuk menjamin kepastian hukum, yaitu ;

1. Peta-peta kadastral dapat dipakai rekonstruksi di lapangan dan digambarkan batas yang sah menurut hak;
2. Daftar ukur membuktikan pemegang hak terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum, dan;
3. Setiap hak dan peralihannya harus didaftarkan.

Terselenggaranya pendaftaran tanah dimaksudkan juga untuk tercapainya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai

bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, karena pendaftaran tanah yang baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.<sup>9</sup>

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), Pejabat Lelang, dan Panitia Ajudikasi . Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 selanjutnya disebut PP 10/1961, yang kemudian dicabut dan digantikan dengan PP 24/1997 sebagai revisi atas PP 10/1961.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat, merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat untuk menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan.

---

<sup>8</sup> Arie Sukanti Hutagalung, "Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia", (Jakarta, Raih Asa Sukses, 2012), hlm.9.

---

<sup>9</sup> Soedikno Mertokusumo, *Op.cit*, hlm.73.



Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 (1) UUPA, yaitu ;

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur dari peta dan pendaftaran surat ukur dapat diperoleh kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu;
- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kemudian diatur lebih rinci dalam PMNA KBPN 3/1997. Pendaftaran tanah dilakukan dalam 2 (dua) kegiatan, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dengan penjelasan sebagai berikut ;

- a. Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.

Menurut ketentuan umum PP 24/97 yang dimaksud Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan

Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dijelaskan pada Pasal 13 PP 24/97 yaitu melalui ;

1. Pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak, yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 9 PP 24/97). Pendaftaran secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional, saat melaksanakan pendaftaran secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>10</sup>
2. Pendaftaran tanah secara sporadis ialah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 10 PP 24/97). Jika

<sup>10</sup>

Urip Santoso., Op.cit, hlm. 33.

desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan secara perseorangan atau massal.<sup>11</sup>

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 12 ayat (1) PP 24/97, meliputi ;

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
3. Penerbitan Sertifikat;
4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah diatur dalam Pasal 1 angka 12 PP 24/97, dimana kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat

dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian, diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama, dan dokumen-dokumen tersebut harus tetap berada di Kantor Pertanahan, untuk pemegang haknya hanya diberikan salinan buku tanahnya, namun untuk surat ukurnya diberikan yang asli.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik dan atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Perubahan data fisik tersebut misalnya pemisahan, pemecahan, penggabungan bidang tanah yang sudah didaftar. Perubahan data yuridis terjadi misalnya adanya peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pewarisan, pemasukan kedalam perusahaan, pembagian hak bersama dan pembebanan hak atas tanah yang sudah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik dan data yuridis tersebut kepada Kantor Pertanahan untuk dicatat dalam buku tanah.

Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya, sedangkan tanda buktinya berupa sertifikat yang terdiri dari surat ukur dan salinan buku tanah. Penyajian dalam buku tanah sendiripun meliputi ;<sup>12</sup>

1. Data Fisik, yang terdiri atas;
  - a. Letak tanah;
  - b. Batas-batas tanah;
  - c. Luas tanah
  - d. Adanya bangunan dan/atau tanaman yang ada di atasnya
2. Data Yuridis, berupa;
  - a. Status tanah ( jenis hak nya ), misalnya; status hak milik, hak pakai, dan lain sebagainya.
  - b. Subjeknya ( siapa yang mempunyai status hukum pemegang hak nya : WNI, WNA, Badan Hukum Indonesia/Asing )
  - c. Hak-hak pihak ketiga yang membebaninya, dan
  - d. Jika terjadi peristiwa hukum atau perbuatan hukum, wajib didaftarkan

Pemeliharaan data pendaftaran tanah juga untuk mencegah hilangnya dokumen apabila ada instansi yang menganggap perlu memeriksanya, dan pemeriksaan wajib dilakukan di Kantor Pertanahan. Pemeliharaan data pendaftaran tanah penting dilakukan agar data yang ada di

Kantor Pertanahan merupakan data yang terbaru/terakhir dan benar sesuai dengan asas mutakhir dari pendaftaran tanah. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdiri atas ;<sup>13</sup>

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Untuk wilayah- wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran yang dipetakan pada peta dasar pendaftaran, atau jika peta dasar pendaftaran juga tidak tersedia maka surat ukur dibuat dari peta bidang tanah ( pasal 22 ayat 2 PP 24/1997 ).

Surat ukur dibuat oleh Satgas Pengukuran dan Pemetaan dalam pendaftaran tanah sistematis dan petugas pengukuran atau yang ditunjuk jika pelaksanaan pendaftaran tanah sporadik. Pengesahan surat ukur dilakukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran tanah pada pendaftaran tanah sistematis (pasal 53 ayat 1.g PMNA 3/1997), oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah

---

<sup>12</sup> Arie Sukanti Hutagalung, Op.cit, hlm. 22

---

<sup>13</sup> Mohammad Machfudh Zarqoni, "Hak Atas Tanah, Perolehan, Asal dan Turunannya, Serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya", ( Jakarta, Prestasi Pustaka, 2015 ), hlm.63.

atau pejabat yang ditunjuk untuk pendaftaran tanah sporadik (pasal 156 ayat 4 PMNA 3/1997).

Dimana pada Pasal 14 PP 24/97 menyebutkan, untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik pertama-tama dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang meliputi:

#### 1.1 Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran

Yaitu peta yang memuat titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis (seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah). Dimana ketentuan yang mengatur lebih lanjut terletak pada Pasal 13 PMNA/KBPN 3/1997, yang berbunyi ;

- (1) Peta dasar pendaftaran dibuat dengan skala 1 : 1.000 atau lebih besar untuk daerah pemukiman, 1 : 2.500 atau lebih besar untuk daerah pertanian dan 1: 10.000 untuk daerah perkebunan besar.
- (2) Peta dasar pendaftaran dapat berupa peta garis atau peta foto.
- (3) Pembuatan peta dasar pendaftaran dilaksanakan dengan mengikatkan ke titik dasar teknik nasional.
- (4) Peta dasar pendaftaran yang masih berada dalam sistem koordinat lokal harus ditransformasikan kedalam sistem koordinat nasional.

#### 1.2. Penetapan Batas-Batas Bidang Tanah.

Penetapan batas bidang tanah diatur dalam Pasal 19 PMNA/KBPN 3/1997, yaitu ;

(1) Untuk keperluan penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 PP 24/1997 adalah ;

- a. Pemohon yang bersangkutan dalam pendaftaran secara sporadik, atau ;
- b. 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 pasal 22 PMNA/KBPN 3/1997 disebutkan juga bahwa untuk bidang tanah dipergunakan tanda batas berupa pipa besi,

pipa paralon, kayu besi/jati, tugu dari bata/batako atau beton.

### 1.3. Pengukuran Bidang-Bidang Tanah

Pengukuran bidang tanah adalah proses pemastian letak, batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang hak nya, atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpecar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Pada pasal 25 PMNA/KBPN 3/1997 dijelaskan bahwa;

- (1) Pengukuran bidang tanah pada prinsipnya dilaksanakan dalam sistem koordinat nasional.
- (2) Apabila pengukuran bidang tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mungkin dilaksanakan dalam sistem koordinat nasional, maka pengukuran tersebut dilaksanakan dengan menggunakan sistem koordinat lokal.

Pada pasal 27 PMNA/KBPN 3/1997 yang menjelaskan bahwa, untuk daerah yang tersedia peta dasar pendaftaran yang berupa peta garis, pengukuran bidang tanah diikatkan pada titik dasar teknik nasional dan/atau detail-detail lainnya yang ada dan mudah diidentifikasi di lapangan dan di petanya. Dari hasil pengukuran dan perhitungan luas tanah

tersebut, maka dapat ditemukan berapa luas keseluruhan suatu bidang tanah yang akan didaftarkan. Produk akhir dari pengukuran bidang- bidang tanah adalah peta pendaftaran tanah yang dibuat desa demi desa secara utuh dan dilengkapi dengan daftar subjek hak atas tanah.

### 1.4. Pemetaan dan Pembuatan Peta Pendaftaran

Yaitu peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Secara hukum peta pendaftaran tanah telah mempunyai kekuatan bukti, karena batas-batas bidang telah ditetapkan dan diukur dengan memperhatikan asas kontradiktur delimitasi, dengan demikian secara hukum akan memudahkan dalam pengembalian tanda-tanda batas jika sewaktu-waktu dibutuhkan.

### 1.5. Pembuatan Daftar Tanah

Yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistim penomoran ;

### 1.6. Pembuatan Surat Ukur

Yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian, yang tercantum dalam Pasal 21 PP 24/97, yaitu ;

- (1) Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya

pada peta pendaftaran, dibukukan dalam daftar tanah.

- (2) Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah, diatur oleh Menteri.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas diterangkan bahwa dalam melakukan pendaftaran tanah kegiatannya meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain. Pada saat melakukan pendaftaran tanah haruslah teliti dari segi data yuridis maupun data fisiknya. Mengacu pada data fisik yaitu surat ukur, sebagaimana dimaksud bahwa Surat ukur dalam Pasal 1 angka 17 PP 24/97 adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Surat ukur merupakan salah satu bagian penting dalam sertipikat, yang berisi keterangan mengenai letak, batas, luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan diatasnya, serta keterangan mengenai keadaan tanah tersebut, misal keadaan tanahnya merupakan sebidang tanah pertanian, perkebunan atau sebagainya yang diatur dalam PP 24/1997. Letak yang dimaksud dalam surat ukur adalah, letak suatu bidang tanah dan satuan

rumah susun, yang memuat keterangan mengenai Propinsi, Kabupaten / Kota, Desa / Kelurahan, dan Kecamatan dimana tanah itu berada.

Batas tanah digunakan untuk mengetahui tanah kita berbatasan dengan siapa dan disimboli dengan tanda batas berupa pipa besi, kayu besi / jati atau sebagainya yang diatur dalam Pasal 22 PMNA/KBPN 3/1997 yang mana penetapan batas ditunjuk oleh pemohon hak atas tanah tersebut, kemudian disetujui tetangga yang berbatasan dan ditetapkan oleh Kantor Pertanahan mengenai batasnya untuk memenuhi asas kontradiktur, karena tanah bukan merupakan benda tanpa batas, kepemilikan tanah mempunyai batas yang diatur dalam undang-undang dan peraturan yang mengikutinya. Peta pendaftaran tanah dalam proses pembuatan surat ukur juga telah mempunyai kekuatan bukti, karena batas-batas bidang telah ditetapkan dan diukur dengan memperhatikan asas kontradiktur delimitasi, dengan demikian secara hukum akan memudahkan dalam pengembalian tanda-tanda batas jika sewaktu-waktu dibutuhkan.

Pengukuran bidang tanah adalah proses pemastian letak, batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang hak nya, atau calon pemegang

hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpecah dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah. Ketika sudah dilakukan pengukuran bidang tanah dimana letak dan batasnya sudah pasti, maka dari hasil pengukuran tanah itu didapat yang namanya luas satu atau beberapa bidang tanah yang akan didaftarkan. Luas tanah yang pasti dari hasil pengukuran, dapat memberikan informasi mengenai berapa luas tanah yang kita miliki keseluruhan. Luas tanah tersebut nantinya kedepannya akan bermanfaat bagi pemegang hak untuk melakukan perbuatan hukum atas sebidang tanah tersebut, misal untuk pembayaran PBB yang adil, jaminan hutang bank (dinilai dari luas tanah pada sertifikat), jual beli, pemisahan bidang tanah, pemecahan bidang tanah, penggabungan bidang tanah dan lain sebagainya. Maka perlu dilakukan pemeliharaan data pendaftaran tanah pada buku tanah dan surat ukurnya juga.

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 PP 24/97, pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan yang juga dimaksudkan adalah jika ada

perubahan luas karena kesalahan pengukuran, berkurangnya luas tanah untuk kepentingan umum, kesalahan penulisan, dan lain sebagainya, akan berakibat terjadinya informasi yang salah di BPN sebagai alat kelengkapan negara, yang akibatnya juga akan menciptakan administrasi pertanahan yang tidak tertib.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah ini dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik dan data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah di daftar. Perubahan data fisik tersebut misalnya pemisahan, pemecahan, penggabungan dan perubahan data fisik yang lainnya atas bidang tanah yang sudah di daftar. Apabila terjadi pemisahan, pemecahan dan penggabungan atas suatu bidang tanah, maka dilakukan penetapan batas baru dan pengukuran kembali, lalu dibuatkan gambar ukur baru dan dilakukan perubahan pada peta pendaftarannya, kemudian juga akan terjadi perubahan pada buku tanahnya dan surat ukurnya mengenai data fisik dan / atau data yuridisnya, serta dicatat pada buku tanah dan surat ukurnya yang merupakan keterangan yang terbaru.

Maka dari penjelasan tersebut, arti penting dari surat ukur selain menerangkan mengenai letak, batas dan luas suatu bidang tanah atau satuan rumah susun, juga mempunyai arti penting apabila

terdapat perubahan / kesalahan teknis mengenai data fisik suatu bidang tanah yang mengakibatkan luas dan batasnya berubah, maka sesuai dengan Pasal 41 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) PMNA/KBPN 3/97, Kantor Pertanahan dapat memperbaiki kesalahan teknis data ukuran dan perubahan yang terjadi terhadap data fisik tanah tersebut, seperti pemecahan, pemisahan dan penggabungan, serta perubahan tanda batas, agar data yang ada di Kantor Pertanahan merupakan data yang terbaru/terakhir, dan benar sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran tanah, dimana dimaksudkan agar data fisik yang tercantum di surat ukur merupakan data yang sebenarnya serta dalam pelaksanaannya terdapat kesinambungan dalam pemeliharaan datanya, untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan yang terjadi.

### **Upaya Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Perbedaan Luas Tanah Faktual Dengan Surat Ukur Pada Sertipikat Hak Atas Tanah**

Berdasarkan pasal 1 angka 20 PP 24/1997 menyebutkan sertipikat 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. Proses pemberian sertipikat melalui pendaftaran tidak semata-mata hanya dengan melihat segi prosedurnya saja. Suatu permohonan penerbitan sertipikat di nilai menurut hukum layak untuk di proses, apabila subjek pemohon dapat membuktikan secara hukum bahwa ia adalah pihak yang berhak atas tanah yang dimohonnya. Maka disinilah diperlukan aspek perdata di dalam suatu permohonan penerbitan sertipikat.<sup>14</sup>

Tanda bukti yang diberikan pada pemegang hak tersebut adalah sertipikat. Sertipikat tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang asli, dijahit menjadi satu dan diberi sampul. Buku tanah yang asli digunakan untuk arsip di Kantor Pertanahan Seksi Pendaftaran Tanah, sedangkan salinannya diberikan kepada pemegang hak nya. Jika terjadi pencatatan pada buku tanah, pencatatan itu selalu dilakukan bersama-sama, baik yang ada pada arsip di Kantor Pendaftaran Tanah maupun yang ada pada salinan ditangan pemegang hak<sup>15</sup>

Subjek hukum selaku pemikul hak dan kewajiban, baik orang, badan hukum, maupun jabatan, dapat melakukan

---

<sup>14</sup> Ardiwilaga Roestandi, Hukum Agraria Indonesia, ( Bandung, N.V. Masa Baru, 1962 ), hlm 30.

<sup>15</sup> *Ibid*



tindakan hukum berdasarkan kemampuan atau kewenangan yang dimilikinya. Tindakan hukum ini merupakan lahirnya hubungan hukum, dimana interaksi antar subjek hukum yang memiliki akibat hukum, agar hubungan hukum antar subjek hukum itu berjalan harmonis, seimbang dan adil. Hukum tampil sebagai aturan dalam mengatur hubungan hukum.<sup>16</sup> Hukum sebagai pengatur dan perlindungan yang bilamana jika masing-masing subjek hukum mendapatkan haknya secara wajar dan menjalankan kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara adalah hukum administrasi negara atau hukum perdata, tergantung dari sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum tersebut. Pada saat pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, maka tindakan tersebut diatur dan tunduk pada hukum keperdataan, sedangkan ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi negara.

Perbuatan pemerintah yang memungkinkan timbulnya kerugian masyarakat bagi seseorang atau badan

hukum perdata, secara umum ada 3 ( tiga ) macam perbuatan pemerintah, yaitu ;<sup>17</sup>

1. Perbuatan pemerintah dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan;
2. Perbuatan pemerintah dalam penerbitan ketetapan, dan;
3. Perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan.

Penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar subjek orang lain, apabila;

a. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata, serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut.

b. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaedah hukum tersebut.

Atas dasar prinsip maka dibentuk sarana perlindungan hukum, karena tanpa dilandaskan pada prinsip, pembentukan sarana perlindungan hukum menjadi tanpa arah. Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum, landasan pijak kita adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara, karena pengakuan dan perlindungan hukum

<sup>16</sup> Arie Sukanti Hutagalung, Op.cit, hlm. 332.

<sup>17</sup> Eko Prasetyo, "Kebijakan Publik Tidak Memihak Rakyat", ( Yogyakarta, Pusham UII Bina Ilmu, 1987 ), hlm. 28.

terhadapnya secara intrinsik melekat pada Pancasila, serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila dinamakan “Negara Hukum Pancasila”. Penamaan yang demikian, apakah terhadap hak-hak asasi juga diberi nama “hak-hak asasi Pancasila”, jawabannya tidak perlu, karena pengakuan akan harkat dan martabat manusia bukan hanya “berdasar”, tetapi “bersumber” pada Pancasila.<sup>18</sup>

Sedangkan sistem Pendaftaran Tanah yang digunakan di Indonesia ini adalah sistem pendaftaran tanah negatif yang mengandung unsur positif. Pada Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA disebutkan bahwa pendaftaran hak atas tanah tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Jadi sertipikat dimaksud berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan suatu alat bukti yang mutlak, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai keterangan yang benar. Sebagai akibat sistem publikasi yang tidak tegas, yaitu negatif mengarah pada positif, maka keadaan ini bertentangan dengan

tujuan pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA atau Pasal 3 PP 24/1997, yaitu ;

1. 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 haknya diberikan sertipikat sebagai tanda buktinya;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sebagai contoh luas tanah terhadap surat ukur pada sertipikat hak milik atas tanah yang ternyata berbeda dengan luas tanah faktualnya, dimana pada tanggal 14 April 1982 terbit sertipikat hak milik no. 84 tersebut atas sebidang tanah pertanian, atas nama Kasir P. Ran yang terletak di Desa Pungpungan, Kecamatan Kalitidu, Kabupaten Bojonegoro, Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan surat ukur yang tertera

---

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, “Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara”, (Surabaya, Bina Ilmu, 1987), hlm. 27.

pada sertifikat tanah tersebut diketahui luas tanah 960 m<sup>2</sup>, kemudian beralih karena pewarisan kepada ahli warisnya yaitu Romelah, Kastun, Samidi, Lasti Purwaningsih, Nardi, Rami, dan Budi Utomo, untuk kemudian akan dilakukan balik nama atas sertifikat tanah tersebut, tetapi sebelum dilakukan balik nama para ahli waris mengajukan permohonan pengecekan ulang data fisiknya karena para ahli waris merasa adanya kesalahan dalam perhitungan luas tanahnya dan kedepannya juga akan menjual tanah tersebut, setelah dilakukan pengecekan dan pengukuran ulang ternyata diketahui pada luas tanah faktualnya menjadi 1.410 m<sup>2</sup>, jelas ini berbeda dengan surat ukur pada sertifikat tanah yang sebelumnya. Maka demikian dengan terbitnya sertifikat tidak menjamin adanya kepastian hukum.

Atas perbuatan yang salah dan lalai, menghasilkan produk hukum sertifikat yang salah mengenai luas pada surat ukurnya. Kesalahan bisa karena adanya penipuan ( bedrog ), kesesatan ( dwaling ), atau paksaan ( dwang ), dalam pembuatan data fisik yang dibukukan dalam buku tanah. Apabila perbuatan dilakukan oleh alat perlengkapan negara / BPN, maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai “onrechtmatigedaad” atau penyalahgunaan wewenang dari pejabat Tata Usaha Negara. Kesalahan data fisik

dalam pendaftaran tanah akan menghilangkan unsur kepastian hukum hak atas tanah, sehingga orang yang berhak terhadap informasi yang salah di BPN sebagai alat kelengkapan negara yang akibatnya menciptakan administrasi pertanahan yang tidak tertib.

Dalam praktik pertanggungjawaban perdata dikaitkan dengan perbuatan sengaja ( dolus ) atau karena kelalaian ( culpa ). Pembuktian adanya unsur kesengajaan atau kelalaian sangat diperlukan, misalnya tentang pembuatan data fisik dalam pendaftaran tanah. Adanya kesalahan pengukuran tanah, maka berakibat luas tanah tidak sesuai dengan apa yang tertera pada surat ukur dan kenyataan di lapangannya. Sebelum dilakukannya pengukuran tanah guna untuk membuat surat ukur yang berisikan data fisik suatu bidang tanah, awalnya dilakukan pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang tanah, kemudian baru dilakukan pengukuran bidang tanah, sehingga mendapatkan hasil luas tanah. Pada penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat 1 huruf b PMNA/KBPN 3/1997, yaitu ;

(1) Untuk keperluan penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 PP 24/1997 adalah ;

- b. 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 atau sporadis, 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-batasnya.

Peran Kepala Desa dan tetangga yang berbatasan sangat menentukan dalam hal pembuatan surat ukur dan surat keterangan tidak adanya sengketa atas batas bidang tanah, ini sesuai dengan asas kontradiktur. Selama batas yang ditunjuk tidak berpindah posisi maka dapat dilakukan pengukuran ulang, akan tetapi jika batasnya hilang atau berpindah maka akan dikaji lebih lanjut lagi dari pendaftaran pertama kali dan dilihat dari peta dasar pendaftarannya.

Berdasar pada contoh kasus tersebut, atas penyalanggunaan tindak pemerintah

tersebut karena adanya kelalaian pada saat pengukuran luas bidang tanah untuk pembuatan surat ukur, maka perlindungan hukum yang digunakan adalah perlindungan hukum preventif, dimana subjek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya, tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya sengketa.<sup>19</sup> Akibat dari kesalahan tersebut maka dapat digugat dengan tanggung gugat pribadi, karena berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku seseorang dalam Hukum Administrasi. Tanggung gugat pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun public service.<sup>20</sup> Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Bilamana sertipikat diterbitkan dengan tidak mengikuti prosedur yang telah ditetapkan negara dan kemudian terdapat kesalahan, maka adalah tanggung gugat pribadi, karena tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik, yang tercantum pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, Op.cit, hlm. 25

<sup>20</sup> Indrawati, "Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik", Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, hlm. 40.

Upaya hukum preventif yang diberikan diatur pada pasal 27 PP 24/1997, yaitu ;

1. Jika dalam jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 ayat (1) ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan oleh Ketua Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat.
2. Jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membawa hasil, dibuatkan berita acara penyelesaian dan jika penyelesaian yang dimaksudkan mengakibatkan perubahan pada apa yang diumumkan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 ayat 1, perubahan tersebut diadakan pada peta bidang-bidang tanah atau daftar isian yang bersangkutan.

Sengketa merupakan kelanjutan dari adanya masalah. Sebuah masalah akan berubah menjadi sengketa bila masalah tersebut tidak dapat diselesaikan. Sepanjang para pihak dapat menyelesaikan masalahnya dengan baik, maka sengketa

tidak akan terjadi. Namun bila terjadi sebaliknya, para pihak tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai solusi pemecahan masalahnya, maka akan timbul sengketa.<sup>21</sup> Jika sarana hukum preventif tidak membuahkan hasil, maka dilakukan sarana hukum represif.

Pada hukum represif bertujuan menyelesaikan sengketa, ini berbeda dengan preventif yang berusaha untuk mencegah sengketa, dimana pada hukum represif ketika sengketa sudah tidak dapat dicegah, maka sebagaimana dimaksud pada Pasal 27 ayat (3) PP 24/1997 yaitu, “jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dilakukan atau tidak membawa hasil, Ketua Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar mengajukan gugatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang disengketakan ke Pengadilan Tata Usaha Negara”.

---

<sup>21</sup> Sri Hajati, “*Model Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Dalam Mewujudkan Penyelesaian Yang Efisiensi Dan Berkepastian Hukum*”, Jurnal, Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi Sumber Biaya Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1 Nopember 2013, hlm.23.

## **KESIMPULAN, IMPLIKASI, SARAN DAN KETERBATASAN PENELITIAN**

### **Kesimpulan**

1. Bahwa surat ukur selain mempunyai fungsi untuk menerangkan mengenai letak, batas dan luas suatu bidang tanah atau satuan rumah susun, juga mempunyai fungsi apabila terdapat perubahan / kesalahan teknis mengenai data fisik suatu bidang tanah yang mengakibatkan luas dan batasnya berubah, maka sesuai dengan Pasal 41 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) PMNA/KBPN 3/97, Kantor Pertanahan dapat memperbaiki kesalahan teknis data ukuran dan perubahan yang terjadi terhadap data fisik tanah tersebut, seperti pemecahan, pemisahan dan penggabungan, serta perubahan tanda batas, agar data yang ada di Kantor Pertanahan merupakan data yang terbaru/terakhir, dan benar sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran tanah, dimana dimaksudkan agar data fisik yang tercantum di surat ukur merupakan data yang sebenarnya serta dalam pelaksanaannya terdapat kesinambungan dalam pemeliharaan datanya, untuk itu perlu diikuti

kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan yang terjadi.

2. Bentuk perlindungan hukum berdasar pada contoh kasus tersebut, atas penyalanggunaan tindak pemerintah karena adanya kelalaian pada saat pengukuran luas bidang tanah untuk pembuatan surat ukur, maka perlindungan hukum yang digunakan adalah perlindungan hukum preventif, dimana subjek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya, tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya sengketa. Akibat dari kesalahan tersebut maka dapat digugat dengan tanggung gugat pribadi, karena berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku seseorang dalam Hukum Administrasi. Tanggung gugat pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun public service. Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Bilamana sertipikat diterbitkan dengan tidak mengikuti prosedur yang telah ditetapkan negara dan kemudian terdapat kesalahan, maka adalah tanggung gugat pribadi, karena tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik, yang

tercantum pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Jika sarana hukum preventif tidak membuahkan hasil, maka dapat dilakukan sarana hukum represif. Pada hukum represif bertujuan menyelesaikan sengketa, ini berbeda dengan preventif yang berusaha untuk mencegah sengketa, dimana pada hukum represif ketika sengketa sudah tidak dapat dicegah maka dapat di selesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

### Saran

1. Agar tidak menghilangkan unsur kumulatif dari fungsi surat ukur pada pendaftaran tanah yang berisikan keterangan mengenai letak, luas dan batas suatu bidang tanah, serta ada atau tidaknya bangunan di atasnya untuk sebidang tanah dan / atau satuan rumah susun, maka apabila terjadi perubahan data fisik, akan dilakukan pemeliharaan data sehingga keterangan yang ada merupakan keterangan yang terbaru, setiap perubahan yang ada wajib didaftarkan.
2. Untuk menghindari adanya gugatan terhadap Kantor Pertanahan berkaitan dengan perbedaan luas tanah faktual

dengan surat ukur pada sertipikat hak atas tanah, maka hendaknya kantor pertanahan sebelum menerbitkan sertipikat tidak hanya terpaku pada standar operasional dari aspek formal saja , tetapi juga dibarengi dengan pengecekan lapangan dengan cermat dan data yuridis atas obyek yang akan diterbitkan sertipikat untuk memberikan kepastian hukum dan memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik.

### **DAFTAR RUJUKAN**

#### a. Buku

- 1) Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2008.
- 2) \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- 3) Hadjon, M Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- 4) Hutagalung, Arie Sukanti, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012.

- 5) Marzuki, Mahmud Peter, Penelitian Hukum, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2005.
  - 6) Mertokusumo, Soedikno, Hukum dan Politik Agraria, Karunika–Universitas Terbuka, Jakarta, 1988.
  - 7) Prasetyo, Eko, Kebijakan Publik Tidak Memihak Rakyat, Pusham UII Bina Ilmu, Yogyakarta, 1987
  - 8) Roestandi Ardiwilaga, Hukum Agraria Indonesia, N.V. Masa Baru, Bandung, 1962.
  - 9) Zarqoni, Mochammad Machfudh, Hak Atas Tanah, Perolehan, Asal dan Turunannya, Serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2015.
- b. Artikel Jurnal :
- 1) Hajati, Sri, “*Model Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Dalam Mewujudkan Penyelesaian Yang Efisiensi Dan Berkepastian Hukum*”, Jurnal, Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi Sumber Biaya Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, (Surabaya, 1 Nopember 2013).
  - 2) Indrawati, “*Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik*”, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, (Surabaya, 23 Oktober 2006).
- c. Peraturan Perundang-Undangan :
- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.
  - 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - 3) Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
  - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
  - 5) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah