

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang dikaruniai oleh Allah yang Maha Kuasa. Tanah merupakan suatu kebutuhan hidup paling mendasar bagi manusia, sebagai salah satu sumber penghidupan dan mata pencaharian, dapat dikatakan bahwa tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan karena semua kegiatan yang berkaitan untuk kelangsungan hidup manusia tidak luput dari tanah. Tanah merupakan tempat tinggal manusia yang memberikan kehidupan dan penghidupan.

Dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perkonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Dan secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Jika dilihat dari ketentuan-ketentuan dasar diatas dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyat yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Untuk mewujudkan tujuan tersebut di bidang pertanahan maka dikeluarkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya suatu keharusan untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, sebagaimana tertuang pada Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu:

1.) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

2.) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:

a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;

b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

3.) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

4.) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dengan ayat (2) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan dalam pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, dimana hal tersebut juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan hal tersebut maka selanjutnya dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Dalam pasal 3 huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di jelaskan sebagai berikut :

“pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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”.

Maka dari penjelasan pasal tersebut mengacu saya untuk melakukan penelitian mengenai sertifikat hak milik atas tanah ganda karena dalam pasal tersebut sudah dijelaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah ialah untuk memperoleh kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.

Permasalahan tanah sendiri memang sudah menjadi sengketa yang sering terdengar dan juga telah memiliki dampak yang luas baik di negara maju maupun di negara berkembang, sehingga akan sangat sulit diselesaikan secara cepat. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang dimana masyarakatnya bergantung hidup pada sektor agraris juga mengalami permasalahan yang sama. Tanah merupakan salah satu sektor agraris yang menjadi faktor penting bagi masyarakat di Indonesia.

Timbulnya permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan merupakan salah satu faktor pentingnya tanah bagi kehidupan manusia maka dari itu tidak heran jika setiap manusia ingin menguasai dan memilikinya. Faktor ingin menguasai inilah yang menjadi penyebab timbulnya masalah-masalah pertanahan.

Menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah ialah “permukaan bumi (tanah) yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Pasal 4 ayat (2) menegaskan bahwa tanah/permukaan bumi yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, dimana sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah:¹

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang atas sekali;
2. Keadaan bumi disuatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Dengan diterbitkannya UUPA dapat menghilangkan sifat dualistis dalam lingkup agraria dan semua aturan yang lama terkait konversi telah dihapuskan dan diganti dengan hak-hak baru yang sesuai dengan UUPA. Hukum agraria yang baru tersebut didasarkan pada hukum adat yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia serta merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli. Dengan tujuan mengatur asas dan ketentuan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria di Indonesia.

Adapun tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah, maka diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dengan meliputi pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, penentuan batas-batas letak tanah, luas tanah, serta status tanah, kemudian objek yang berhak atas tanah serta pemberian surat tanda bukti hak berupa sertifikat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, maka hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan termasuk peralihan dan hapusnya hak dapat diperoleh apabila telah melakukan pendaftaran tanah atau lahan kepada yang berwenang. Sebagai suatu kewajiban bagi pemegang hak tersebut agar memperoleh kepastian hukum sebagai pemilik hak.

Selain peraturan tertulis yang sah dari pemerintah, sebuah lembaga juga sangat diperlukan sebagai syarat mutlak dalam sebuah negara untuk menjalankan sistem

¹ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta : Balai Pustaka, 2002, h.1132.

pemerintahannya dengan suatu tujuan yaitu agar lebih terorganisir dan optimal dalam menjalankan suatu peraturan dan sistem pemerintahan yang telah ditetapkan oleh negara.

Pada awal pembentukan sebuah Lembaga Negara, memiliki perbedaan istilah ada yang menyebutnya sebagai lembaga negara serta ada pula yang menyebut lembaga pemerintahan non departemen. Hal ini disebabkan oleh dasar pembentukannya dikarenakan ada yang diberi kuasa oleh Undang-undang dasar serta ada yang dibentuk melalui keputusan presiden. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-undang. Sementara yang dibentuk oleh keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkat dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat didalamnya.²

Maka lahirlah salah satu lembaga pemerintah non kementerian yang disebut Badan Pertanahan Nasional atau biasa disebut BPN dimana tujuannya untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menyelenggarakan urusan dalam lingkup agraria dan tata ruang di Indonesia.

Sesuai dengan apa yang telah tercantum dan ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa :

“Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.”

Maka dapat dikatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang memiliki tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

² Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang, Rajawali Pers, 2016, hlm 92.

Meski demikian masih ada permasalahan agraria seperti permasalahan sertifikat hak milik, yang merupakan jenis sertifikat yang memberikan hak penuh atas kepemilikan hak atas tanah terhadap pemegang sertifikat hak milik tersebut. Serta telah dijelaskan pada Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah :

“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 dibuktikan an dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Terdapat salah satu contoh kasus agraria yang terjadi dan dilayangkan oleh masyarakat kepada lembaga Badan Pertanahan Nasional, dimana dengan diterbitkannya sebuah sertifikat oleh kantor Badan Pertanahan Nasional akan tetapi mengalami sebuah kecacatan dalam bagian status kepemilikan yang terdapat lebih dari satu pihak yang memiliki kewenangan atau tumpang tindih hak untuk menguasai suatu bidang tanah atau lahan baik sebagian maupun secara keseluruhan dengan para pihak yang bersangkutan memiliki surat atau dokumen tanda bukti yang sama berupa sebuah tanda bukti sertifikat. Kejadian tersebut dapat disebut sebagai terbitnya sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat.³

Terdapat salah satu kasus mengenai sertifikat ganda yang terjadi di Semarang. Awal mula kasus itu terjadi pada tahun 2019 dimana saat itu pemilik tanah pertama / penggugat yang bernama Sukawi Sutarip terkejut melihat kondisi tanahnya yang sedang akan dibangun oleh seorang pengusaha bernama Tan Yangky yang juga mengaku memiliki sertifikat di titik dan lokasi yang sama.

Obyek tanah seluas 598 meter persegi tersebut berada di Jalan Lamongan Timur VII Nomor 51 Bendan Ngisor, Semarang, dengan identitas Surat bernomor 712 tahun 1984 dimana telah sah dimiliki Sukawi di tahun 1973. Sementara, pada titik lokasi yang sama,

³ Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Yogyakarta : Seminar Nasional, 1992, hlm 6.

muncul pula sertifikat HGB nomor 1079 yang dimiliki seorang pengusaha Tan Yangky Tanuputra dengan luas 675 meter persegi dari Akta Jual Beli Nomor 798 tahun 2017.

Maka selanjutnya Sukawi meminta penjelasan BPN kota Semarang yang kemudian direspon dengan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah No.01.cek/2019 tertanggal 14 Januari 2019 dimana menjelaskan bila titik lokasi tanah benar milik Sukawi, sedangkan sengketa muncul karena ada indikasi overlap dengan HGB 1079 Benda Ngisor Semarang milik Tan Yangky Tanuputra. Berdasarkan keterangan Sukawi, BPN tak menindak lanjuti temuan sertifikat ganda tersebut sehingga sengketa masih terjadi. Demi mencari kebenaran, Sukawi pun akhirnya mengajukan Gugatan ke Pengadilan Negeri Semarang.

Dari kejadian tersebut kedua belah pihak terutama Sukawi ingin melakukan pengukuran ulang, dan kedua belah pihak sepakat apabila Majelis Hakim memerintahkan pengukuran ulang, Rabu (21/4).

Apabila telah terjadi demikian, maka akan menimbulkan suatu akibat hukum sesuai dengan Pasal 81 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 bahwa :

“Segala akibat yang terjadi karena perbuatan hukum oleh pegawai atau Pejabat BPN dalam rangka penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang diatur dalam peraturan ini telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku yang menimbulkan permasalahan berupa gugatan perdata, tata usaha negara, atau laporan tindak pidana terhadap pegawai atau Pejabat BPN, menjadi tanggung jawab BPN.”

Dengan latar belakang tersebut maka penulis menguraikan permasalahan ini sebagai pokok bahasan penulisan tugas akhir dengan judul **“Akibat Hukum Dikeluarkannya Sertifikat Hak Atas Tanah Ganda Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”**

2. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa faktor penyebab terjadinya sertifikat hak atas tanah ganda?
2. Siapa yang bertanggung jawab atas munculnya sertifikat ganda?
3. Bagaimana akibat hukum atas terjadinya sertifikat ganda?

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui apa faktor penyebab , siapa yang bertanggung jawab, dan bagaimana akibat hukum terhadap sertifikat hak atas tanah ganda, dengan tujuan tidak terjadi kembali kasus Sertifikat Ganda (*overlapping*).

4. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian hendaknya memiliki manfaat bagi lingkungan sekitar objek dan bahasan penelitiannya, dalam proposal ini manfaat penelitian dibagi menjadi dua yakni manfaat akademis dan manfaat praktis.

4.1 Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi wawasan tambahan bagi kalangan akademis di bidang hukum mengenai aspek sertifikat hak atas tanah ganda serta unsur dan syarat-syarat dalam pengajuan pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN), serta dapat menjadi referensi bagi penulis lain terutama yang memiliki objek yang sama.

4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pengambil kebijakan khususnya mengenai permasalahan sertifikat hak atas tanah ganda atau tumpang tindih (*overlapping*).

5. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sebuah sarana yang dipergunakan oleh manusia dalam memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan ini

berkembang secara terus menerus atas sebuah dasar penelitian. Peneliti harus melakukan sebuah metode penelitian dengan cara yang sistematis dengan tujuan mencari, menemukan, mengembangkan, menganalisis permasalahan, menguji kebenaran yang optimal dan objektif sesuai prosedur. Hal ini bertujuan demi menjaga kebenaran dalam sebuah penulisan karya ilmiah.

5.1 Metode Pendekatan

Metode penelitian merupakan faktor yang penting untuk penulisan yang bersifat ilmiah. Suatu karya ilmiah harus mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga karya ilmiah tersebut dapat mendekati suatu kebenaran yang sesungguhnya. Oleh karena itu dalam mencari informasi mengenai isu hukum, peneliti melakukan pendekatan-pendekatan yang sesuai dengan penelitian hukum.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata.⁴ Pendekatan yuridis sosiologis adalah menkankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan langsung pada obyeknya yaitu mengetahui akibat hukum terhadap dikeluarkannya sertifikat hak milik atas tanah ganda.

5.2 Jenis Penelitian

Berdasarkan perspektif penulis dalam penjabaran latar belakang permasalahan dan rumuan masalah yang menjadi topik kajian, maka tipe penulisan dalam karya ilmiah ini menggunakan pendekatan YuridisEmpiris. Penelitian YuridisEmpiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.

⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia Press, 1986, H. 51.

5.3 Sumber Data

Bahan hukum merupakan hal penting dalam suatu penelitian hukum yang digunakan untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder.

5.3.1 Data Primer

Data primer menurut sugiono adalah sebuah data yang langsung didapatkan dari sumber dan diberikan kepada pengumpul data atau peneliti.⁵ Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar(wawancara) atau putusan pengadilan. Yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi buku buku teks (literatur) jurnal-jurnal hukum media cetak media elektronik (internet) dan yang paling utama dalam penelitian ini ialah wawancara dikarenakan penelitian yang bersifat yuridis empiris.

5.3.2 Data Sekunder

Datasekunder merupakan bahan hukum yang bersifat mutlak dan mengikat. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009tentang perubahan kedua atas Undang-Undangnomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
5. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional;
- 7.

⁵<https://www.info.populix.co/post/data-primer-adalah> diakses pada selasa, 24 Agustus 2021 pukul 11.15 WIB.

5.4 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini dianalisis dengan cara kualitatif, seluruh data yang terkumpul dengan lengkap dari lapangan harus dianalisis, diolah dan dimanfaatkan sehingga dapat dipergunakan untuk menjawab persoalan penelitian. Menurut Soerjono Soekanto, analisis data kualitatif adalah suatu cara analisis yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁶ Teknik analisis data yang digunakan untuk menganalisa data adalah analisis kualitatif model interaktif, yaitu dengan cara interaksi, baik komponennya maupun dengan proses pengumpulan data.

Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan. Selanjutnya bahan-bahan hukum yang telah terkumpul disusun secara sistematis dan terarah dengan menggunakan metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip yang umum menuju prinsip khusus. Dan berpegang pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan. Maka dalam penelitian hukum ini salah satu tujuan utama yaitu dapat menghasilkan suatu argumentasi hukum baru.

⁶HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar Teori Dan Praktek Dalam Penelitian*. UNS press, Surakarta, 2002, hlm. 58.