

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia sebagai negara yang menegaskan dirinya sebagai "negara agraris" menempatkan tanah pada kedudukan yang teramat penting. Begitu pentingnya tanah, sehingga konstitusi memberikan amanat kepada negara untuk melindunginya.

Pengaturan mengenai hubungan antara tanah dengan masyarakat Indonesia secara terorganisir bermula pada masa kolonial Belanda. Pada masa sebelum kemerdekaan atau pada masa kolonial Belanda tersebut perangkat hukum tanah yang tersedia masih bersifat pluralistik dan beragam konsepsi serta kebijakan yang melandasinya.¹

Tanah merupakan salah satu sumber alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia karena fungsi dan perannya mencakup berbagai aspek kehidupan serta penghidupan masyarakat baik segi sosial, ekonomi, politik maupun budaya. Oleh karena itu masalah tanah merupakan tanggung jawab secara nasional untuk mewujudkan cara pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.²

Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum *Eropa Koninental* atau sering disebut dengan sistem hukum (*civil law*). Salah satu ciri utama dari sistem hukum (*civil law*) adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis "*statutory laws*" atau "*statutory legislations*". Kedudukan "*statutory laws*" lebih diutamakan dibandingkan dengan putusan hakim atau yurisprudensi.³

Kebijakan penggunaan tanah di Indonesia sumber utamanya adalah Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya dalam Pasal 33 ayat (3) yang intinya yakni negara menguasai dan memelihara tanah untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia dengan cara: 1)

¹ Umar Ma'aruf, *Politik Hukum Di Bidang Pertanahan*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 2010, hlm. 22.

² Effendi, Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Perss, 1986, hlm. 13.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Depok: Rajawali Pers, 2020, dalam kata pengantar

pengaturan hubungan hukum orang dengan tanah 2) mengatur perbuatan hukum orang terhadap tanah 3) perencanaan persediaan peruntukkan dan penggunaan tanah untuk kepentingan umum.⁴

Berangkat dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 33 ayat (3) itu penulis menarik kesimpulan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak untuk memperoleh setiap hak-hak atas tanah dengan memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan berdasarkan undang-undang. Untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah yang diperoleh setiap warga negara Indonesia, maka pemerintah membuat suatu kebijakan terhadap tanah yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang biasa dikenal dengan singkatan (UUPA), terutama dalam memenuhi hajat hidup orang banyak sudah tentu setiap bidang-bidang tanah harus memiliki alas hak penguasaan dan pemilikan yang memadai.⁵

Tujuan diundangkannya UUPA seperti yang terdapat dalam penjelasan umumnya adalah.⁶

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya (Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria).

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 16, disebutkan bahwa hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

⁴ A.P. Perlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 66.

⁵ Nara Rebrisat, et al., *Implementasi Asas Rechstverwerking Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Vol. 8., No. 5., Justitia, 2021, hlm. 1202

⁶ Aan Tianlajanu, et al., *Pendaftaran Tanah Pertama Kali Melalui Program Larasita Di Kantor Pertanahan Kota Bogor*, Majalah Ilmiah Gema, Th. XXVII/No.49 / 2015, hlm. 1544.

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Secara filosofis tanah sejak awal tidak diberikan kepada orang perorangan. Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan. Artinya, bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat, sehingga hubungannya tidak bersifat individualisme semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perorangan. Tanah mempunyai nilai sosial. Kebutuhan manusia akan tanah adalah mutlak, namun kepemilikannya bersifat tidak mutlak, karena tetap memperhatikan kepentingan dan kebutuhan tanah yang lebih luas yaitu manusia yang lain. Didalam mempergunakan tanah pemilik tanah harus memperhatikan kepentingan orang lain dan tidak boleh merugikan orang lain.⁷

“Hak” pada hakikatnya adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sesuatu (benda/prestasi), sehingga menimbulkan hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek objek). Jadi apabila seseorang memperoleh sesuatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum, dan perolehan hak atas tanah pada prinsipnya dapat dibedakan dalam:

⁷ Ana Silviana, *“Kajian Tentang Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Melaksanakan Pendaftaran Tanah,”* Vol. 7., No. 1., Pandecta, 2012, hlm. 113.

1. Perolehan secara *originair*, yaitu perolehan secara asli, misalnya dengan membuka tanah (okupasi);
2. Perolehan secara *derivatif*, adalah perolehan karena terjadinya peralihan hak secara yuridis, misalnya jual-beli, tukar-menukar dan lain sebagainya.⁸

Apabila seseorang sudah memperoleh hak atas tanah baik itu melalui perolehan secara *originair* atau secara *derivatif* untuk mendapatkan jaminan kepastian dan perlindungan hukum, maka perolehan hak atas tanah tersebut harus di daftarkan.

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah. Keadaan ini juga merupakan salah satu tujuan UUPA untuk meletakkan dasar atas jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat.⁹

Di Indonesia dikenal ada dua cara pendaftaran tanah yaitu Pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis.

1. Pendaftaran tanah pertama kali yang dilakukan secara sistematis dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Obyek pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah negara dan bekas tanah adat.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya, penerbitan sertifikat dan penyimpanan daftar umum dan dokumen. Pendaftaran ini pelaksanaannya didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara atau Kepala Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini melalui Program Operasi Nasional Agraria dan pendaftaran tanah melalui Ajudikasi. Pendaftaran tanah secara sistematis akan memuat daftar isian yang mencantumkan peta bidang

⁸ "Hapusnya Hak Atas Tanah", landdiary.blogspot.com/2009/12/hapusnya-hak-atastanah.html. 22 September 2022.

⁹ A.A Ngr Wisnu Permadi, *et al.*, "Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah," Vol. 05., No. 02., Kertha Negara, 2017, hlm. 2.

tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran yang diumumkan selama 30 hari yang dilakukan di Kantor Desa atau Kelurahan dimana tanah itu terletak, hal ini dilakukan untuk memberikan kesempatan pada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan terhadap penerbitan sertifikat.

2. Pendaftaran tanah secara Sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individu atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik ini pelaksanaannya dapat dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individu atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik diumumkan selama 60 hari dan pengumuman dilakukan di Kantor Pertanahan atau Kantor Desa atau Kelurahan di mana tanah itu terletak dan juga bisa melalui media masa.¹⁰

Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk mencegah meluasnya masalah sengketa tanah, dari proses pendaftaran ini nantinya akan menghasilkan sertifikat tanah. Adanya sertifikat tanah yang diterbitkan merupakan bukti kepemilikan terhadap suatu bidang tanah, disini pemegang sertifikat hak atas tanah telah mendapat perlindungan hukum dan dijamin oleh undang-undang atas tanah yang dimilikinya. Artinya, apabila terjadi sengketa tanah dimana dengan adanya sertifikat yang dimiliki oleh pemegang sertifikat maka kedudukan hukum pemegang sertifikat adalah kuat dan hakim berkewajiban untuk mempertimbangkan alat bukti sertifikat sebagai alat bukti yang sah dan kuat di samping mempertimbangkan alat-alat bukti yang lain.¹¹

Dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dikatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

¹⁰ Christiana Sri Murni & Sumirahayu Sulaiman, "Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Merupakan Tanda Bukti Hak Kepemilikan Tanah," Vol. 8., No. 2., Lex Librum, 2022, hlm. 190-191.

¹¹ Ide Prima Hadiyanto & Fika Anggraini, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Sertifikat Hak Milik Atas Gugatan Orang Lain," Vol. 4., No. 1., Cermin: Jurnal Penelitian, 2020, hlm. 167.

Tujuan utama pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Sedangkan berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan untuk:¹²

1. 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;
2. 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, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut penulis kepastian hukum hak atas tanah tidak terjamin sepenuhnya, meskipun dalam Pasal 3 huruf (a) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan: “Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, suatu rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”.

Mengingat dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan 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 waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun

¹² Aan Tianlajanu, *et al.*, *Loc. Cit.*, hlm. 1549.

tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Sehingga dalam tujuan pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum sepenuhnya mengingat dalam pasal yang sudah dituliskan diatas hak atas tanah masih bisa digugat oleh pihak lain dalam kurun waktu kurang dari 5 tahun dari sejak diterbitkannya sertifikat hak milik atas tanah itu.

Kasus sengketa pertanahan yang sering terjadi adalah adanya tumpang tindih sertifikat hak milik atas tanah, kasus tumpang tindih sertifikat seperti ini bisa terjadi karena BPN lalai dan tidak tertib dalam proses pengarsipan berkas di kantor tersebut, sedangkan dalam Pasal 34 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menyatakan “Dalam satu bidang tanah pada prinsipnya hanya dapat diterbitkan satu sertifikat hak atas tanah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan”.

Contoh kasus berdasarkan surat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 302/G/2021/PTUN-JKT, Bahwa, Penggugat atas telah mengajukan Gugatan terhadap Tergugat, dengan suratnya tertanggal 30 Desember 2021, yang telah didaftarkan dengan cara Gugatan E-Court di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, pada tanggal 30 Desember 2021, di bawah Register Nomor : 302/G/2021/PTUN-JKT. Yang menjadi objek sengketa adalah Sertifikat Hak Milik No. 6222 Desa/Kel. Cilandak Barat tanggal 2 Juni 2003, Surat Ukur Nomor 06371/2003 tanggal 13 Mei 2003 seluas 289 m², atas nama Ny. Latifah Libriany, yang diterbitkan oleh Tergugat. Bahwa objek sengketa tersebut dikeluarkan/diterbitkan oleh Tergugat, yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan yang merupakan badan/pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan terutama di bidang pertanahan. Bahwa objek sengketa tersebut merupakan keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat Konkret, karena Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.

Bahwa objek sengketa memang diterbitkan sudah lama oleh Tergugat, dan Penggugat sejak awal telah keberatan dengan penerbitan objek sengketa atas nama

Latifah Libriany (anak kandung Penggugat) tersebut, dengan alasan objek sengketa tersebut diterbitkan secara melawan hukum, karena kenyataan (fakta)nya Latifah Libriany tidak pernah membayar sejumlah uang untuk membeli tanah berikut bangunan objek sengketa.

Bunyi Amar putusan terkait pokok sengketa yang terdapat dalam surat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 302/G/2021/PTUN adalah “Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara berupa Sertipikat Hak Milik No.6222 Desa/Kelurahan Cilandak Barat tanggal 2 Juni 2003, Surat Ukur Nomor 06371/2003 tanggal 13 Mei 2003 seluas 289 m2, atas nama Ny. Latifah Libriany; dan juga Mewajibkan Tergugat untuk mencabut dan mencoret dari Daftar Buku Tanah Sertipikat Hak Milik No.6222 Desa/Kelurahan Cilandak Barat tanggal 2 Juni 2003, Surat Ukur Nomor 06371/2003 tanggal 13 Mei 2003 seluas 289 m2, atas nama Ny. Latifah Libriany.”

Jika sengketa itu terjadi, maka diperlukan suatu solusi yang komprehensif, dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tidak mengatur terkait penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah itu sendiri, namun terkait penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Sengketa sertifikat hak atas tanah merupakan sengketa yang timbul dari adanya pengaduan terhadap objek sengketa berupa sertifikat hak atas tanah.¹³ Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang berbunyi “Dalam rangka Penanganan dan Penyelesaian Kasus, Kementerian menerima Pengaduan yang berasal dari: a. Perorangan/warga masyarakat; b. Kelompok Masyarakat; c. badan hukum; d. instansi pemerintah; atau e. unit teknis Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan”.

¹³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 10.

Sengketa kepentingan masyarakat dengan sebidang tanah hanya bisa diselesaikan dengan baik apabila kebijakan pertanahan itu dirasakan menguntungkan semua pihak. Berbagai konflik kepentingan mengindikasikan adanya ketidakpastian hubungan penguasaan antara manusia dengan tanah, sedangkan kepastian itu merupakan hal yang mendasar untuk mengembangkan kehidupan dan penghidupannya.¹⁴

Adapun penelitian terdahulu yang relevan dengan apa yang penulis tulis dalam tulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. *Slamet Riyadi, Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Tumpang Tindih.*, Fakalutas Hukum Universitas Pancasakti Tegal.

Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah:¹⁵

- a. Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang Tumpang Tindih

Penerbitan suatu sertipikat merupakan suatu proses yang memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang terkait dalam menerbitkan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, misalnya surat keterangan tersebut tidak luput pula dari pemalsuan, kadaluwarasa, bahwa ada kalanya tidak benar atau fiktif. Karena Kurang telitinya petugas pengukuran dan sering diabaikannya ketentuan yang mengharuskan pemilik tanah yang berbatasan langsung dengan tanah yang diukur ikut menyaksikan pengukuran dan/atau hasil pengukuran yang disaksikan oleh pemilik tanah yang berbatasan langsung dengan tanah yang diukur berbeda dengan peta yang diterbitkan oleh petugas pengukuran, merupakan kesalahan yang disengaja oleh petugas pengukuran, hal ini yang menjadi penyebab utama timbulnya sengketa kepemilikan atas tanah.

Guna menjamin Kepastian Hukum Terhadap sertipikat tumpang tindih, Badan Pertanahan Nasional akan mengadakan penelitian Riwayat tanah

¹⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 31.

¹⁵ Slamet Riyadi, *"Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Tumpang Tindih,"* Skripsi (untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal), 2020, hlm. 70-72.

maupun peruntukannya dan dengan adanya putusan pengadilan maka Badan Pertanahan Nasional membatalkan salah satu dari sertipikat tersebut.

b. Hambatan dalam Upaya Kepastian Hukum terhadap Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang Tumpang Tindih.

Hambatan dalam upaya kepastian hukum terhadap Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang Tumpang Tindih, diantaranya :

- 1) Tidak adanya itikad baik dari pemohon Pemohon yang mengajukan sertipikat tanah kepada BPN tidak mempunyai itikad baik yaitu pemohon tetap mengajukan persertipikatan tanah walaupun atas tanah tersebut BPN telah mengeluarkan sertipikat tanah sebelumnya.
 - 2) Kesalahan dari pemilik tanah itu sendiri yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga di ambil alih oleh orang lain dan kemudian di manfaatkan karna merasa bahwa tanah tersebut tidak bertuan atau tidak ada pemiliknya.
 - 3) Kesalahan Badan Pertanahan Nasional Kota/kabupaten dalam pengukuran dan pemetaan tanah Petugas pencatatan dan Pemetaan tidak menanyakan langsung perihal batas-batas tanah atau apakah tanah tersebut sudah bersertipikat atau dimiliki pihak lain kepada warga sekitar tempat lokasi tanah yang akan disertipikatkan tersebut. Akibat ketidak hati-hatian tersebut petugas tetap memprosesnya sehingga ikeluarkannya sertipikat lain diatas tanah yang sama.
 - 4) Kurangnya sumber daya manusia (SDM) di Badan Pertanahan Nasional Kota/kabupaten, Tidak memadainya jumlah dan kemampuan anggota Subseksi pengukuran dan pemetaan di Badan Pertanahan Nasional Kota / Kabupaten Akibat kurangnya sumber daya manusia ini menyebabkan terhambatnya kinerja BPN dalam pencatatan, pengukuran dan pemetaan tanah.
2. *Alisiza Nur Aziyah*, Penyelesaian Terhadap Sertifikat Tanah Ganda Di Kantor Pertanahan Kabupaten Grombongan., Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang.

Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah:¹⁶

- a. Faktor-faktor penyebab timbulnya seryipikat tanah ganda yaitu Kesalahan pemilik tanah, karena tidak merawat tanahnya dengan baik dan menggunakannya dengan cara yang tidak efisien, sehingga akhirnya diambil alih oleh orang lain dan kemudian digunakan oleh orang lain yang merasa tidak ada pemilik atau pemiliknya, batas-batas tanah tidak dipelihara dengan baik, pemilik tanah tidak mengetahui secara tepat letaktanahnya, Adanya sengketa warisan, Pengakuan kepemilikan yang dilandasi penemuan surat-surat lama, proses terbitnya sertifikat tanah yang tidak sempurna, pelaksanaan pengukuran yang dilakukan mengabaikan ketentuan yang berlaku, ketidaktelitian dan ketidak cermatan petugas pertanahan dalam melakukan pengecekan dan penelitian terhadap tanah yang dimohonkan, adanya kesengajaan atau itikad tidak baik dari pemohon, serta dari faktor pemerintah setempat yaitu kelurahan atau desa terkadang tidak mempunyai data mengenai tanah- tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid.
- b. Penyelesaian atas sertifikat tanah ganda menurut PP 24/1997 dapat dilakukan melalui Pengadilan, untuk mendapatkan kepastian hukum bahwa sertifikat kepemilikan hak atas tanah yang mempunyai pembuktian lebih kuat didasarkan pada alat-alat bukti yang sesuai dengan ketentuan PP 24/1997. Apabila pihak yang dikalahkan di tingkat Pengadilan Negeri tidak menerima hasil putusan Pengadilan Negeri, maka dapat mengajukan Banding di tingkat Pengadilan Tinggi, bahkan mengajukan Kasasi di tingkat Mahkamah Agung untuk mendapat kepastian hukum dengan putusan yang lebih inkrah. Selain penyelesaian atas sertifikat tanah ganda dilakukan melalui Pengadilan, terdapat pula Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertahanan, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus

¹⁶ Alisiza Nur Aziyah, "Penyelesaian Terhadap Sertifikat Tanah Ganda Di Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan," Skripsi (untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang), 2021, hlm. 53-55.

Pertanahan sehingga instrument-instrumen ini dapat digunakan apabila dirasa terjadinya maladministrasi, maka Kepala BPN dapat membatalkan.

3. *Safira Fauzan Nida*, *Penyelesaian Kepemilikan Tanah Yang Bersertifikat Ganda Pada Badan Pertanahan Nasional Di Kota Depok Jawa Barat.*, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah:¹⁷

- a. Terjadi sertifikat ganda pada kepemilikan tanah di Kota Depok Jawa Barat penyebabnya dapat dilihat dari dua aspek : yaitu aspek masyarakat dan aspek kantor pertanahan. Jika dilihat dari aspek pertanahan yang menjadi faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda itu adalah dikarenakan ketidaktepatan dan ketidakcermatan petugas pertanahan dalam melakukan pengecekan dan penelitian tanah yang dimohonkan, sementara jika dilihat dari aspek masyarakat, terjadinya sertifikat ganda diantaranya masyarakat tidak menguasai secara langsung tanah tersebut, orang yang mengurus atau mengelola lahan tidak berkomitmen, atau tanah dibiarkan begitu saja atau diterlantarkan sehingga menimbulkan tanah disangka tidak ada yang memiliki. Bisa juga tanah merupakan hasil dari warisan atau pemekaran wilayah.
- b. Penyelesaian hukum terhadap pemegang hak atas tanah bila terjadi kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda dapat melalui Badan Pertanahan Nasional. Meskipun, wewenang ini hanya sebatas wewenang administrasi saja yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional itu sendiri. Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak-hak dan kewajiban masing-masing melalui pihak melalui musyawarah. Langkah-langkah penyelesaian sengketa kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi.

¹⁷ Safira Fauzan Nida, *“Penyelesaian Kepemilikan Tanah Yang Bersertifikat Ganda Pada Badan Pertanahan Nasional Di Kota Depok Jawa Barat,”* Skripsi (untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta), 2021, hlm. 59-60.

Yang membedakan antara penelitian ini dengan ketiga penulis terdahulu yang telah diuraikan di atas adalah dari peraturan yang digunakan dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah, dalam penelitian ini penulis menggunakan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis terdahulu adalah:

1. *Slamet Riyadi*, menggunakan Keputusan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan;
2. *Alisiza Nur Aziyah*, menggunakan Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Peraturan Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
3. *Safira Fauzan Nida*, menggunakan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul **“KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH YANG BERSENGKETA DITINJAU DARI REGULASI PERTANAHAN”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Dari uraian yang ada pada latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi masalah yaitu masih belum efektifnya peraturan-peraturan terkait agraria sehingga menyebabkan lemahnya kepastian hukum, hal inilah yang menyebabkan masih terjadinya sengketa terhadap sertifikat hak milik atas tanah di Indonesia. Hal ini akan menyebabkan kerugian kepada para pemegang sertifikat hak milik atas tanah.

1.3. Perumusan Masalah

Dari semua permasalahan yang telah dijelaskan di atas masih sangat luas cakupannya. Oleh karena itu, akan lebih baik jika dirumuskan pokok-pokok permasalahan secara lebih spesifik agar pembahasan mengenai permasalahan hukum seputar pertanahan dapat lebih terfokuskan dan teratur di antaranya:

1. Bagaimana kekuatan hukum sertifikat hak milik sebagai bukti kepemilikan atas tanah dari perspektif regulasi pertanahan?
2. Bagaimana penyelesaian apabila terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah yang bersertifikat hak milik?

1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan umum dari penelitian ini untuk menambah pengetahuan dan menuangkan pemikiran penulis mengenai penerapan sebuah kepastian dan perlindungan hukum tentang pertanahan. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk membuka pengetahuan baru kepada pembaca agar dapat lebih mengetahui beberapa permasalahan terkait kepastian dan perlindungan hukum tentang pertanahan. Tujuan khusus dari dilaksanakannya penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana kekuatan hukum sertifikat hak milik sebagai alat bukti kepemilikan atas tanah dari perspektif regulasi pertanahan.
2. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian apabila terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah yang bersertifikat hak milik.

1.4.2 Manfaat Penelitian

1.4.2.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan menambah pengetahuan lebih luas dalam studi ilmu hukum, khususnya hukum agraria bagi masyarakat.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu menyelesaikan kasus-kasus dalam bidang agraria.

1.4.2.2 Manfaat Praktis

1. Memberikan kontribusi pemikiran dan pengetahuan serta wawasan bagi akademisi, praktisi hukum serta pemerintah dalam pengetahuan hukum agraria.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran yang berguna untuk masyarakat dan khususnya untuk pemerintah.

1.5. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran

1.5.1 Kerangka Teoritis

1.5.1.1 Teori Kepastian Hukum

Menurut *Apeldoorn*, kepastian hukum mempunyai dua segi, pertama mengenai soal dapat dibentuknya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari Keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan Hakim. Dalam paradigma positivisme definisi hukum harus melarang seluruh aturan yang mirip hukum, tetapi tidak bersifat perintah dari otoritas yang berdaulat, kepastian hukum harus selalu dijunjung tinggi apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum.¹⁸

Kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas serta logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada multitafsir. Sehingga tidak akan berbenturan serta tidak menimbulkan konflik dalam norma yang ada di masyarakat. Sedangkan menurut *Sudikno Mertokusumo* mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri.¹⁹

Kepastian hukum juga sebagai salah satu tujuan hukum dan dapat dikatakan upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan tindakan hukum itu, kepastian sangat diperlukan untuk mewujudkan keadilan. Kepastian salah satu ciri

¹⁸ L.j Van Apeldoorn, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung: PT. Revika Aditama, 2006, hlm. 82-83.

¹⁹ "Teori Kepastian Hukum Menurut Para Ahli", <https://www.gramedia.com/literasi/teori-kepastian-hukum/>. 22 September 2022

yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat di gunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.²⁰

1.5.1.2 Teori Perlindungan Hukum

Menurut *C.S.T. Kansil* perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.²¹

Menurut *Philipus M. Hadjon* berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah suatu tindakan untuk melindungi atau memberikan pertolongan kepada subjek hukum, dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum.²²

Dari uraian para ahli di atas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum adalah gambaran dari fungsinya hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

1.5.1.3 Teori Keadilan

Menurut *Thomas Hobbes* keadilan ialah suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keadilan atau rasa keadilan baru dapat tercapai saat adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji. Perjanjian di sini diartikan dalam wujud yang luas tidak hanya sebatas perjanjian dua pihak yang sedang mengadakan kontrak bisnis, sewa-menyewa, dan lain-lain. Melainkan perjanjian di sini juga perjanjian jatuhnya putusan antara hakim dan terdakwa, peraturan

²⁰ C.S.T Kansil, *Kamus istilah Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009, hlm. 385.

²¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hlm. 102.

²² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011, hlm. 10.

perundang-undangan yang tidak memihak pada satu pihak saja tetapi saling mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan publik.²³

Menurut *Roscoe Pound* melihat keadilan dalam hasil-hasil konkrit yang bisa diberikannya kepada masyarakat. Ia melihat bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Pound sendiri mengatakan, bahwa ia sendiri senang melihat “semakin meluasnya pengakuan dan pemuasan terhadap kebutuhan, tuntutan atau keinginan-keinginan manusia melalui pengendalian sosial; semakin meluas dan efektifnya jaminan terhadap kepentingan sosial; suatu usaha untuk menghapuskan pemborosan yang terus-menerus dan semakin efektif dan menghindari perbenturan antara manusia dalam menikmati sumber-sumber daya, singkatnya social engineering semakin efektif”.²⁴

Menurut *Hans Kelsen*, keadilan adalah suatu tertib sosial tertentu yang di bawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dan subur. Karena keadilan menurutnya adalah keadilan kemerdekaan, keadilan perdamaian, keadilan demokrasi-keadilan toleransi.²⁵

1.5.2 Kerangka Konseptual

Suatu Konsep atau kerangka konseptual pada hakikatnya adalah suatu pengarahan atau pedoman yang memberikan batasan dalam pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penulisan Proposal Skripsi ini. Adapun istilah-istilah tersebut adalah :

1. Tanah

Tanah adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.²⁶

²³ Muhammad Syukri Albani Nasution, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 217-218.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. Kedelapan, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 174.

²⁵ *Ibid*

²⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Penjelasan Pasal 1 angka 1

2. Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.²⁷

3. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadaster* suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekam), menunjukkan terkait luas, nilai, dan kepemilikan suatu bidang tanah. Pendaftaran juga berasal dari bahasa latin *capistatum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit diciptakan untuk pajak tabah Romawi (*capotatio terrens*). Demikian pula *cadaster* merupakan suatu alat yang tepat untuk memberikan penjelasan dan identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai *continous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.²⁸

4. Sertifikat Hak Milik

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.²⁹

5. Sengketa

Sengketa pertanahan yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.³⁰

6. Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan dua cara yaitu penyelesaian sengketa melalui litigasi (melalui pengadilan) dan melalui non-litigasi (di luar pengadilan).

²⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Penjelasan Pasal 20 ayat (1).

²⁸ A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP.No24/1997dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998)*, Cetakan Pertama, Bandung: CV. Mandar Maju, 1999, hlm. 18-19.

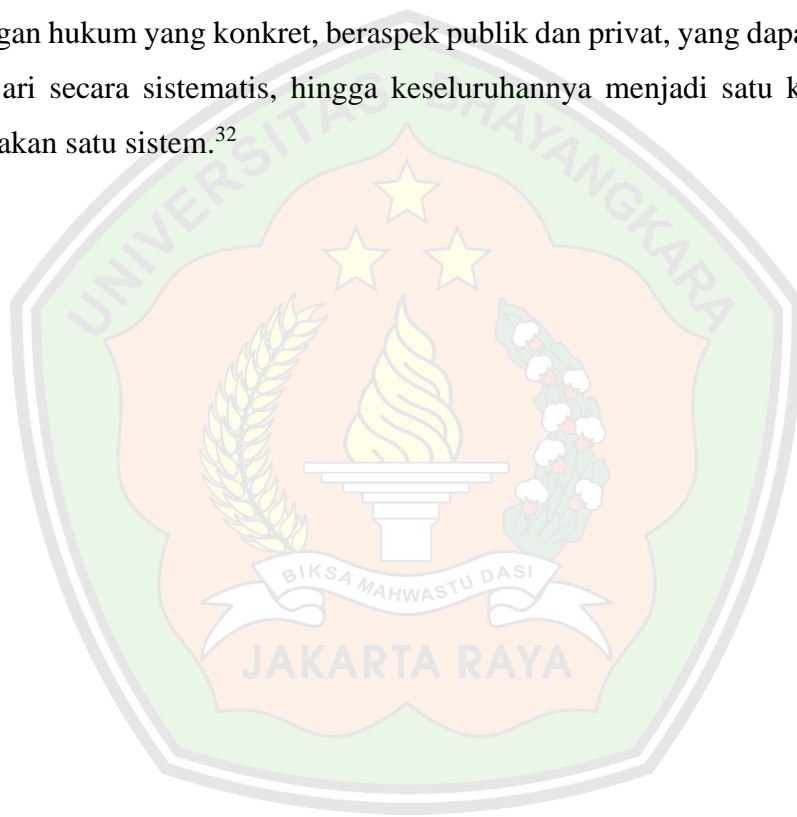
²⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Tentang Pendaftaran Tanah, Penjelasan Pasal 32 Ayat (1)

³⁰ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Penjelasan Pasal 1 Angka 2

Rachmadi Usman, S.H., M.H. mengatakan bahwa selain melalui litigasi (pengadilan), penyelesaian sengketa juga dapat diselesaikan melalui jalur non-litigasi (di luar pengadilan), yang biasanya disebut dengan Alternative Dispute Resolution (ADR) di Amerika, sedangkan di Indonesia biasanya dikenal dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disebut APS).³¹

7. Hukum Tanah

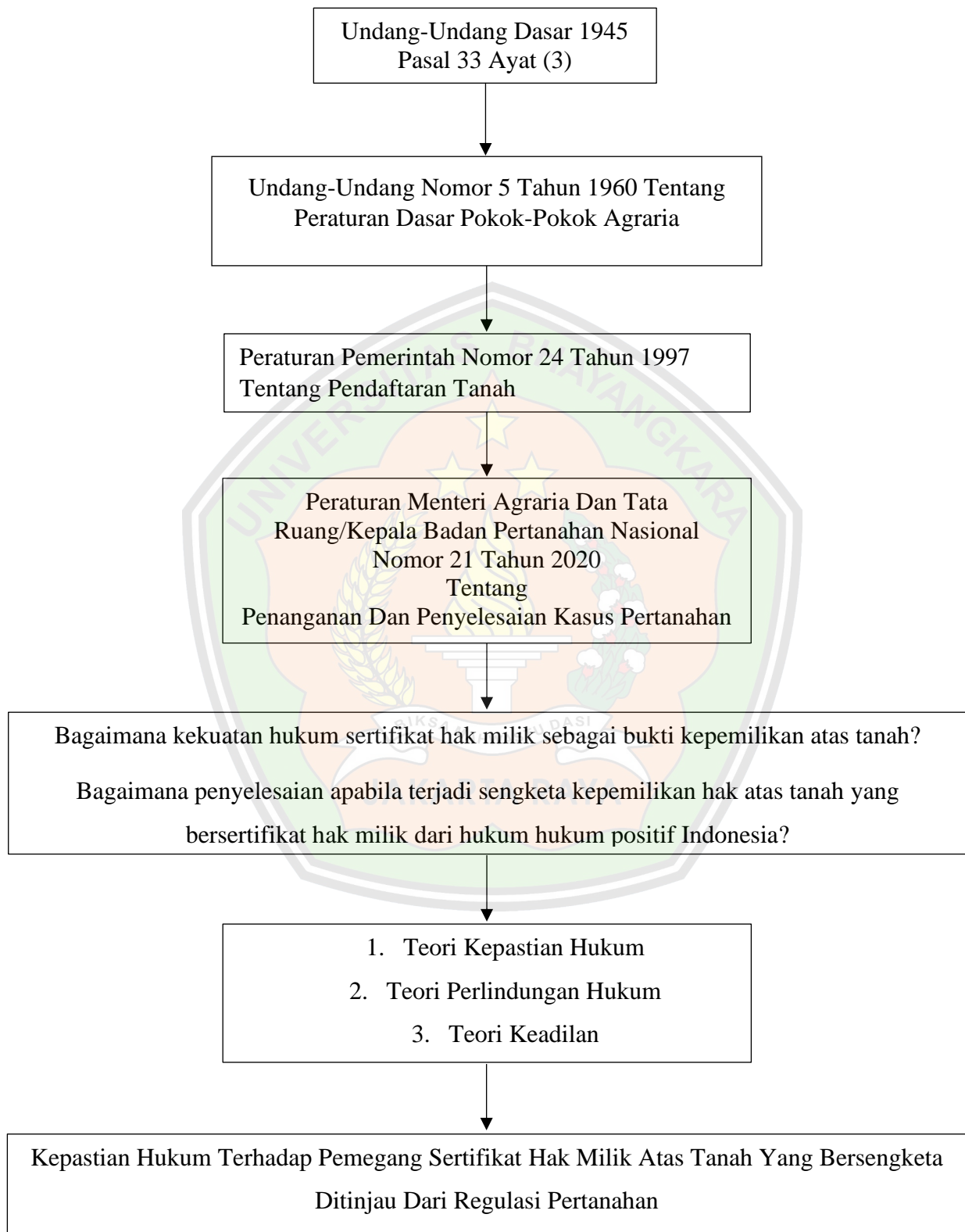
Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.³²



³¹ Rachmadi Usmani, *Mediasi di Pengadilan: Dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 8.

³² Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Jakarta: Kencana, 2013, hlm. 9-10.

1.5.3 Kerangka Pemikiran



1.6. Sistematika Penulisan

Agar pembahasan dapat dilakukan secara terang dan sistematis, maka sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bab I : Pendahuluan

Dalam pendahuluan dijelaskan pendahuluan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis antara lain mengenai latar belakang permasalahan, identifikasi dan rumusan permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

2. Bab II : Aspek Hukum Penyelesaian Sengketa Hak Milik Atas Tanah

Pada bab ini membahas mengenai pertanahan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan konsep dasar yang berkenaan dengan masalah penelitian serta tinjauan dari hukum yang berlaku di Indonesia.

3. Bab III : Metode Penelitian

Pada bab ini berisi uraian mengenai metode penelitian yang berkaitan dengan informasi atau data yang ditemukan atau yang telah dikumpulkan dan dikaitkan dengan cara berpikir penulis guna mendapatkan pemecahan masalah.

4. Bab IV : Kepastian Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Bersengketa

Dalam bab ini akan dilakukan pembahasan dengan menghubungkan fakta-fakta/data yang satu dengan yang lainnya, yang diperoleh dari hasil penelitian. Antara lain:

- 4.1. Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Milik Sebagai Bukti Kepemilikan Atas Tanah.
- 4.2. Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Yang Bersertifikat Hak Milik.

5. Bab V : Hasil Penutup

Pada bab ini mengurai hasil kesimpulan dan saran penulis.

