

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyebutkan bahwasannya Indonesia adalah negara hukum, artinya segala pelaksanaan dan kegiatan negara dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum yang berlaku yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD NRI 1945. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Frasa “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” pengertian dari pasal diatas memberikan amanat untuk dapat mengelola bumi dan kandungan di dalamnya yang diartikan sebagai tanah.¹

Sebagai implementasi dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 maka Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Menurut Harsono sebagaimana dikutip oleh Waskito², hubungan UUPA dengan UUD NRI 1945 adalah ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) menjadi dasar hukum pembentukan UUPA yang menjadi sumber hukum materil dalam dilaksanakannya ketentuan agraria nasional. Pengaturan tentang

¹ Hadi Arnowo, Waskito, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, (Jakarta: Kencana, 2017), hal.16

² *Ibid.*

pertanahan yang diamanatkan dalam UUPA merupakan wujud dari pengamalan dasar Pancasila dan UUD NRI 1945. UUPA mengatur peraturan bagi hukum agraria nasional untuk mencapai tujuan sebagaimana diamanatkan UUD NRI 1945, yaitu guna mencapai kemakmuran, keadilan dan kepastian hukum bagi setiap warga negara.

Sebagai ketentuan pokok UUPA diperlukan penjabarkan lebih lanjut yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan lainnya sebagai peraturan pelaksana. Dibuatnya peraturan pelaksana ini harus memperhatikan dan tidak boleh bertentangan dengan UUPA sebagai ketentuan induknya.³ Berhubungan dengan pemenuhan unsur kepastian hukum dan hak dalam bidang agraria maka UUPA mengharuskan untuk dilakukannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kegiatan yang dilakukan dan menjadi ruang lingkup proses pendaftaran tanah diatur menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA yang terdiri atas:

1. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah maka lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP 10/1961) yang berlaku selama 27 tahun, kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997)

³ Hanafi, *Hukum Agraria Diktat Hukum Agraria*, (Jatim: Duta Media Publishing, 2016), hal. 20

yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.⁴ Pengertian pendaftaran tanah yang telah di terapkan dalam sistem administrasi negara adalah yang merujuk pada definisi dalam Pasal 1 angka 1 PP 24/1997, yang menyatakan bahwa Pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang diadakan oleh Pemerintah dan dilakukan secara terus menerus, berkesinambungan dan secara teratur yang kegiatannya merupakan proses pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian terkait dengan data fisik dan data yurisdik atas suatu bidang tanah yang kemudian setelah proses kegiatan ini akan memberikan suatu surat terkait tanah tersebut yang mana surat ini merupakan tanda bukti hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pentingnya pendaftaran tanah guna mencapai tujuan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 dan Pasal 4 PP 24/1997 adalah untuk memberikan adanya jaminan atas kepastian kepemilikan hak atas suatu bidang tanah dan memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah, memberikan data yang bertujuan untuk menyediakan informasi terkait suatu bidang tanah agar dapat diketahui oleh pihak-pihak yang membutuhkan data tersebut termasuk dalam hal ini untuk kepentingan pemerintah, dan agar terciptanya tertib administrasi pertanahan di wilayah Indonesia.

⁴ Arie Sukanti Hutagalung, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Jakarta : Raih Asa Sukses, 2012), hal. 12

Sebagai bukti telah dilaksanakannya pendaftaran tanah, maka kepada pemilik hak atas tanah akan diberikan tanda bukti telah dilakukannya pendaftaran tanah berupa sertipikat tanah.

Sertipikat tanah inilah yang akan menjadi bukti kepemilikan atau penguasaan seseorang atas tanah. Dengan adanya kepemilikan sertipikat tanah ini, akan menjamin eksistensi hak dari pemegang hak atas tanah tersebut karena dapat membuktikan secara yuridis dan fisik mengenai kepemilikan hak atas tanah yang bersangkutan. Sebagai pemegang hak atas tanah yang sudah memiliki bukti berupa sertipikat tanah seyogyanya sudah menjamin adanya pengakuan atas kepemilikan dan memiliki kepastian hukum atas tanah tersebut.

Lebih lanjut, tanah sebagai aset yang berharga dan memiliki nilai ekonomis, bukan saja dapat digunakan secara fisik namun juga memiliki manfaat lain yang diatur menurut UUPA yaitu dapat dijadikan obyek jaminan. Tanah pada umumnya dapat dijadikan jaminan terutama untuk perjanjian utang piutang. Dalam hal ini, pemilik tanah sebagai pihak yang berutang (debitor) dapat menjaminkan tanahnya kepada pemberi pinjaman (kreditor) sebagai suatu jaminan. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepada kreditor bahwa apabila debitor tidak dapat mengembalikan pinjaman tersebut, maka tanah yang dijadikan jaminan tersebut dapat dieksekusi oleh kreditor agar mendapatkan nilai ekonomis sebagai pengganti jumlah yang terutang.⁵

⁵ Arba, Diman Ade Mulada, *Hukum Hak Tanggungan Hak Tanggungan Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya*, (Jakarta:Sinar Grafika,2020), hal. 3

UUPA mengamanatkan untuk dibentuknya suatu undang-undang khusus sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 51 UUPA untuk mengatur mengenai hak tanggungan. Sehubungan dengan itu, Pemerintah Indonesia membuat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT). Boedi Harsono mengemukakan bahwa Hak Tanggungan sebagai hak atas tanah yang didalamnya berisi kewenangan kepada kreditor untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang telah dibebankan hak tanggungan untuk dapat dijual apabila debitor dalam pelunasan utangnya melakukan cidera janji dan kreditor dapat mengambil hasil baik seluruhnya atau sebagian untuk pembayaran lunas utang debitor kepadanya.⁶

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUHT mendefinisikan bahwa Hak Tanggungan adalah suatu hak jaminan yang dapat dibebankan pada suatu tanah yang mana sesuai dalam UUPA menyebabkan dapat berikud atau tidak berikud dengan benda-benda yang diatasnya yan menjadi kesatuan dengan tanah tersebut yang digunakan untuk jaminan pelunasan terhadap utang tertentu dimana hal ini memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor lainnya.

Berdasarkan definisi di atas, maka hak tanggungan merupakan hak jaminan yang diberikan kepada kreditor untuk tetap mendapat pelunasan atas utang apabila debitor melakukan cidera janji. Dalam hal ini, kreditor berhak untuk menjual melalui pelelangan umum jaminan berupa tanah tersebut dan

⁶ *Ibid*, hal.4

mengambil hasil dari penjualan untuk pelunasan utangnya sesuai ketentuan yang bersangkutan dengan hak mendahului kreditor lainnya. Pembebanan Hak Tanggungan merupakan perjanjian ikutan (*accessoir*) artinya untuk dapat diadakannya suatu hak tanggungan atas tanah maka harus didahului dengan perjanjian pokok terlebih dahulu. Adanya perjanjian pokok yang mengatur mengenai utang piutang yang berisi mengenai jumlah utang, jangka waktu pengembalian utang, proses pembayaran yang akan dilakukan atau pun segala perjanjian lainnya yang berhubungan dengan utang piutang kreditor dan debitor. Setelah perjanjian pokok ini dibuat barulah perjanjian ikutan ini dapat lahir. Perjanjian ikutan ini berisikan tentang jaminan yang akan diberikan untuk menjamin kepastian hukum bagi kreditor selaku pihak yang berpiutang untuk mendapatkan pelunasan utangnya bilamana terjadi hal-hal yang tidak sesuai dengan perjanjian pokok yang salah satunya adalah debitor melakukan cidera janji dengan tidak dapat melakukan pelunasan utangnya.

Kemudian mengenai hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUHT Pasal 4 ayat 4 UUHT mengatur bahwa hak tanggungan dapat dibebankan pada hak atas tanah berikut bangunan, tanaman dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan kesatuan dengan tanah tersebut dan merupakan milik pemegang hak atas tanah yang selanjutnya akan diatur dalam suatu Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT).

Dalam pembuatan APHT, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki peranan yang sangat penting, karena merupakan satu-satunya pejabat yang berwenang untuk membuat APHT. Tugas dan tanggungjawab PPAT

tidak hanya sekedar menerbitkan APHT tetapi juga Sebelum dibuatkannya APHT maka PPAT memiliki tugas untuk melakukan pengecekan terhadap tanah yang hendak dijaminkan tersebut. Pengecekan ini guna memastikan kondisi, status dan kepemilikan tanah telah sesuai kepemilikannya dengan pihak yang hendak memberikan hak tanggungan. Tanah yang hendak dibebankan hak tanggungan juga wajib memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku, salah satunya tentang sertipikat hak atas tanah yang dimiliki dan apakah memang sudah terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) sesuai dan atas nama si pemilik tanah tersebut.

Dalam proses pembuatan APHT dapat juga dicantumkan janji-janji yang mana sifatnya fakultatif, artinya dengan dicantumkannya janji sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UUHT maka tidak akan berakibat pada sah atau tidaknya APHT, namun terhadap janji yang telah dicantumkan dalam APHT dan telah didaftarkan maka memiliki kekuatan mengikat kepada pihak-pihak.

BPN sebagai instansi pemerintahan dalam bidang ternahan memiliki kewenangan untuk menerbitkan sertipikat tanah dengan memperhatikan segala ketentuan yang wajib dipenuhi oleh pihak yang hendak mendaftarkan tanahnya. Pentingnya pemenuhan syarat dilakukan guna mencegah terjadinya kesalahan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah. Seharusnya apabila prosedur diatas dipenuhi dengan baik maka penerbitan sertipikat tanah akan terhindar dari berbagai masalah dikemudian hari.

Pada praktiknya, sering kali terdapat kesalahan dalam proses penerbitan sertipikat tanah. Kesalahan ini menyebabkan tidak adanya kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah yang seharusnya mendapat perlindungan bagi pemegang sertipikat. Hal ini menimbulkan berbagai pertanyaan tujuan dilakukannya pendaftaran tanah dan sertipikat tanah. Sering kali sertipikat tanah hanya merupakan bukti fisik saja, tetapi tidak benar-benar melindungi hak (subyek) dan tanahnya (obyek).

Berbagai macam permasalahan terkait dengan penerbitan sertipikat tanah pun sering terjadi dan salah satunya adalah sertipikat yang saling tumpang tindih (*overlapping*). Sertipikat ganda adalah penerbitan lebih dari satu sertipikat pada suatu obyek tanah yang sama. Masalah ini karena adanya kesalahan pendataan di BPN, kesalahan pengukuran dan pemetaan, unsur kesengajaan pemilik tanah dan sebagainya. Sertipikat yang seharusnya menjadi tanda bukti kuat kepemilikan tanah malah menjadi permasalahan baru karena terdapat sertipikat ganda atas tanah tersebut.

Salah satu contoh terkait masalah kepemilikan sertipikat ganda hak atas tanah ditemui dalam obyek hak tanggungan, yaitu seperti yang terdapat dalam sengketa dimana tanah yang telah dibebankan hak tanggungan ternyata memiliki 2 sertipikat hak atas tanah. Akibat dari hal ini maka ada pihak-pihak yang dirugikan, khususnya bagi pemilik tanah yang asli.

Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mencatat terdapat 8.625 kasus sengketa dan konflik pertanahan

dalam kurun waktu 2018-2020.⁷ Sebanyak 3.145 kasus sengketa pertanahan yang belum diselesaikan. Direktur Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan RB Agus Widjayanto mengatakan bahwa saat ini sebanyak 5.470 kasus berhasil diselesaikan. Jumlah tersebut sama dengan 63,5 persen dari total sengketa yang terjadi yaitu 8.625 pada periode 2018-2020.⁸ Terkait dengan sengketa *overlapping* sendiri, BPN tidak memberikan data yang spesifik terkait jumlah kasus yang terjadi.

Sengketa tanah yang terus bertambah disebabkan oleh status penguasaan dan kepemilikan tanah atau keputusan pejabat tata usaha negara di bidang pertanahan yang dilakukan sering kali tidak sesuai dengan data yang sebenarnya. Faktor penyebab lainnya adalah proses jual beli maupun peralihan asset tanah yang tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Adanya sertipikat ataupun hak atas tanah yang tidak sesuai dengan hak status tanah yang kemudian menyebabkan ketidakpastian tanah tersebut.

Hak Tanggungan merupakan jaminan yang memberikan kedudukan diutamakan suatu kreditor pemegang hak tanggungan terhadap kreditor lain, artinya apabila debitur melakukan pelanggaran terhadap perjanjian atau wanprestasi maka sebagai pemegang hak tanggungan, kreditor memiliki hak untuk dapat menjual obyek tanah yang telah dibebankan hak tanggungan melalui penjualan dimuka umum atau pelelangan umum. Tetapi pada kasus

⁷ Yanita Petriella, "Kementrian ATR/BPN Berhasil Selesaika 5.470 Kasus Sengketa Tanah". <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211006/47/1451111/kementerian-atrbpn-berhasil-selesaikan-5470-kasus-sengketa-tanah>, diakses pada 6 November 2021, hal. 1

⁸ Muhdany Yusuf Laksono, "Kurun 2018-2020, Ada 3145 Kasus Sengketa Pertanahan yang Belum Diselesaikan". <https://www.kompas.com/properti/read/2021/10/06/090000721/kurun-2018-2020-ada-3.145-kasus-sengketa-pertanahan-yang-belum?page=all>, diakses pada 6 November 2021, hal. 1

sengketa tanah karena adanya sertipikat ganda kreditor sebagai pemegang hak tanggungan tidak serta merta dapat menjual obyek hak tanggungan tersebut karena pada beberapa kasus baru diketahui tanah yang dijadikan jaminan memiliki permasalahan hukum.

Terjadinya hal ini tentu saja membawa kerugian kepada kreditor selaku pemegang hak tanggungan. Selain itu berdampak juga pada tidak adanya kepastian hukum kepada kreditor selaku pemegang Hak Tanggungan tersebut terutama apabila debitor tidak melakukan kewajibannya dalam perjanjian utang piutang.

Sebagai salah satu contoh, terdapat sebidang tanah seluas 3510 m² atas nama Agung Pambudi (Penggugat I) berdasarkan Sertipikat Hak Milik No. 468 tanggal 26 Maret 2002, Surat Ukur/Gambar situasi tanggal 24 Oktober 1979 No. 3144/1979 yang terletak di Kelurahan Telukan, Kecamatan Grogol, Sukoharjo. Sebidang tanah seluas 7310 m² atas nama Eko Prasetyo (Penggugat II) berdasarkan Sertipikat Hak Milik No. 968 tanggal 25 September 2002, Surat Ukur/Gambar Situasi tanggal 9 Mei 1981 No.1259/1981 yang terletak di Kelurahan Telukan, Kecamatan Grogol, Sukoharjo. Bahwa kemudian Para Penggugat merasa terkejut karena dibagian sebelah utara diatas kedua bidang tanah tersebut dipagari seluas 400 m².

Dengan adanya peristiwa pemagaran ini kemudian Para Penggugat melaporkan hal ini kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo. Kemudian atas laporan tersebut Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo mengirim surat kepada Para Penggugat perihalnya adalah undangan mediasi.

Bahwa dari hasil diketahui telah terjadi tumpang tindih/*overlapping* sertipikat. Bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo (Tergugat) telah menerbitkan Sertipikat Hak Milik No.3433 atas nama Fitria Handayani Hayu Utami, tertanggal 21 Juni 1997, Surat Ukur/Gambar Situasi tanggal 4 Juli 1996 No. 7543/1996 seluas 400 m2.

Bahwa dari hasil mediasi tersebut diketahui terhadap Sertipikat Obyek Sengketa telah dibebani Hak Tanggungan oleh Fitria Handayani Hayu Utami (Tergugat II) dan telah diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan No.751/2004 atas nama PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk. Tertanggal 4 Mei 2004. Berdasarkan kasus yang telah diuraikan diatas maka terbukti telah terjadinya tumpang tindih/*Overlapping* antara tanah milik Para Penggugat dengan Tergugat II. Hal yang menjadi fokus utama penulis dari kasus diatas adalah mengenai kepastian hukum sebidang tanah yang telah dibebankan Hak Tanggungan dimana telah diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan dengan Nomor. 751/2004 atas nama Bank Mandiri.

Permasalahan yang hendak dibahas lebih lanjut mengenai contoh kasus diatas adalah terkait kepastian hukum atas obyek hak tanggungan yang ternyata bersertipikat ganda dan kepada pemegang hak tanggungan serta upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada pemegang obyek hak tanggungan bersertipikat ganda tersebut. Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan diatas maka penulis merasa perlu untuk membahas mengenai permasalahan yang ada melalui penulisan skripsi dengan

judul “**Analisis Yuridis Kepastian Hukum Obyek Hak Tanggungan Yang Bersertipikat Ganda (*Overlapping*) Menurut Hukum Positif di Indonesia**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kepastian hukum obyek hak tanggungan yang bersertipikat ganda?
2. Bagaimana upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada pemegang obyek hak tanggungan yang bersertipikat ganda?

1.3 Tujuan Penelitian

Beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memecahkan persoalan hukum terutama mengenai kepastian hukum obyek hak tanggungan yang bersertipikat ganda (*overlapping*) menurut hukum positif di Indonesia.
2. Memperoleh penemuan hukum mengenai kepastian hukum obyek hak tanggungan yang bersertipikat ganda dan upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada pemegang obyek hak tanggungan yang bersertipikat ganda.
3. Dapat berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum terutama dalam bidang hukum agraria.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dapat dilihat dari 2 (dua) manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan sumbangsih pemikiran dalam ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum agraria. Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah pengetahuan dan tambahan informasi bagi pembaca/peneliti yang hendak melakukan penelitian terkait dengan bidang pertanahan dan administrasinya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi praktisi hukum agraria seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah, Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan dan lainnya, khususnya terkait sertipikat ganda (*overlapping*) terhadap obyek yang dijadikan hak tanggungan dan kepastian hukumnya.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terdiri dari 5 (lima) bab, masing-masing bab tetap dalam satu kesatuan yang melengkapi, dengan uraian sebagai berikut:

1. BAB I: PENDAHULUAN

Pada Bab ini berisi mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan. Latar

belakang berisi mengenai titik tolak yang melatarbelakangi penulisan ini. Dalam rumusan masalah terdapat dua permasalahan yang berhubungan dengan tujuan dari penelitian. Kemudian, dalam bagian manfaat penelitian akan dibagi menjadi dua yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

2. BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab II ini berisikan mengenai uraian teori-teori yang akan terbagi menjadi dua yaitu tinjauan teori dan tinjauan konseptual. Dalam Tinjauan teori penulis menjabarkan teori-teori dan peraturan-peraturan hukum yang relevan dengan isu dan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Sedangkan, tinjauan konseptual menguraikan konsep-konsep yang menjadi dasar pemikiran yang digunakan dalam analisis rumusan masalah.

3. BAB III: METODE PENELITIAN

Dalam Bab III akan menjelaskan mengenai jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan dan analisis data dalam penelitian tugas akhir ini.

4. BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam Bab IV penulis akan menguraikan hasil penelitian yang kemudian dianalisis menggunakan teori dan konsep dengan metode yang telah dijelaskan pada Bab II dan Bab III.

5. BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam Bab V yang merupakan bab terakhir dalam penelitian ini berisi mengenai beberapa kesimpulan dari hasil penelitian dan analisis yang dilakukan oleh penulis. Selain itu pada bab ini penulis juga memberikan saran yang berupa solusi sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

