

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, tidak dapat dipungkiri lagi bahwa tanah memang sebuah aset yang sangat berharga untuk dimiliki. Mulai dari perspektif nilai ekonominya, serta budaya dan sosial sangat banyak manfaat yang dapat diterima. Dengan kata lain, keberadaan tanah ini memang sangat penting dan memberikan pengaruh signifikan bagi kehidupan manusia.¹ Dikarenakan perannya yang semakin lama semakin berharga maka diperlukan suatu regulasi yang mengelilingi topik tersebut agar kepemilikan tanah yang tersebar di penjuru negara dapat diatur dengan baik serta tertib. Kepemilikan ini merupakan hal yang penting karena penggunaan tanah ini dapat berhubungan dengan beberapa hal antara lain: pemenuhan kebutuhan pokok seseorang seperti petani yang menggarap tanahnya sebagai mata pencaharian, sebagai tempat tinggal seseorang yang membangun rumah di atasnya, atau sebagai sumber penghasilannya. Dengan begitu jelas adanya urgensi untuk adanya peraturan yang mendampingi kegiatan-kegiatan yang akan terjadi di sekitar topik pertanahan.

Pada tanggal 24 September 1960 kemudian diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria yang kemudian lebih dikenal dengan istilah 'UUPA'. Terbitnya undang-undang ini bukan hanya sebagai tanda bahwa akhirnya negara Indonesia memiliki hukum tanah nasionalnya sendiri,

¹ Muhajir Utomo, *Ilmu Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal. 1

namun juga memiliki dua arti lain.² Pertama, tidak diberlakukannya lagi Hukum Tanah Kolonial yang pada dasarnya bukan milik Indonesia dan sebagai resapan aturan negara-negara yang pernah menjajah, serta kedua yakni membangun Hukum Tanah Nasional yang milik Indonesia sendiri dalam arti merupakan hasil dari pemikiran tokoh-tokoh penting yang berkewarganegaraan Indonesia dan juga hal ini sebagai tanda bahwa sebagai negara yang telah merdeka Indonesia juga memiliki kapabilitas dalam membuat peraturannya sendiri serta membentuk regulasi sesuai dengan apa yang dikira terbaik bagi masyarakatnya pada saat itu.

Selain hukum nasional tersebut, ada juga kumpulan aturan yang telah ada berdiri berdampingan dengan hukum tanah kolonial sebagai acuan masyarakat pada saat itu atau pun sampai saat ini dalam menyelesaikan masalah kepemilikan tanah ini. Sebelum UUPA berlaku, ada lima perangkat hukum yang berperan sebagai hukum agrarian pada masa itu yaitu: hukum agrarian adat, hukum agrarian barat, hukum agrarian administratif, hukum agrarian swapraja, lalu yang terakhir yaitu hukum agrarian antargolongan. Hal utama yang akan dibahas penulis pada karya tulis ini antara lain adalah hukum adat tanah. Tentu saja sebagai pemilik dan pengguna tanah ini, pada saat itu para warga tidak dapat hanya diam dan menunggu suatu peraturan yang bersifat nasional untuk mengatur kepemilikan tanah para warga maka dari itu lahirlah sebuah rangkaian aturan yang dapat mengatasi masalah-masalah yang timbul dari eksistensi tanah pada saat itu. Hukum adat tanah meliputi beberapa hal yakni hak ulayat, hak milik serta hak

² Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2015), hal. 1

pakai.³ Jelas dari namanya bahwa hukum adat tanah terbentuk dari tradisi yang telah ada serta sejalan dengan nilai-nilai leluhur. Dengan munculnya UUPA, tidak berarti bahwa eksistensi dari hukum adat ini dihapus dari kehidupan masyarakat di Indonesia khususnya mengenai tentang transaksi yang bersangkutan dengan tanah, hal ini disebabkan karena hukum adat tanah ini bukan semata-mata sebagai aturan tertulis saja namun karena hukum adat ini berkaitan erat dengan ikatan emosional dari masyarakat adat yang ada di dalamnya maka dari itu aturan ini tidak dapat dihapus begitu saja. Sesuai perspektif hukum adat, tanah memiliki makna yang sangat penting, terutama sebagai suatu alat pengikat dalam suatu persekutuan masyarakat adat.

Hukum tanah adat ini dapat tercipta karena adanya kebiasaan, namun bukan sembarang kebiasaan lah yang dapat dijadikan aturan bagi masyarakat setempat. Menurut Suryono Soekanto, suatu kebiasaan dapat dijadikan sebagai norma dikarenakan adanya faktor yang menjadi daya pengikat sebagai satu tata kelakuan yang memiliki beberapa ciri sebagai berikut.⁴ Pertama, tata kelakuan tersebut merupakan alat yang berfungsi sebagai pengontrol perilaku masyarakat setempat. Kedua, tata kelakuan tersebut sebagai suatu regulasi yang mempunyai kekuatan yang cukup berpengaruh dalam memerintah serta sebagai acuan yang kokoh dalam memberikan batas-batas terhadap perilaku masyarakat yang sekiranya berpotensi untuk berada di luar kendali. Ketiga, tata kelakuan itu sendiri harus sesuai dan sejalan dengan sifat serta budaya kelompok masing-masing

³ Arina Novisaz Shebubakar dan Marie Remfan Raniah, "Hukum Tanah Adat/Ulayat", Jurnal Magister Ilmu Hukum, Vol. IV, No. 1 Januari 2019, hal. 14

⁴ Suriyaman Masturi Pide, *Hukum Adat Dahulu, Kini, dan Akan Datang*, (Jakarta: Kencana, 2014), hal. 3

dalam suatu masyarakat adat sehingga dapat dijalankan dengan baik. Terakhir, tata kelakuan ini juga bermanfaat sebagai alat dalam mempertahankan kesatuan serta persatuan.

Namun seiring berjalannya waktu meski dapat dikatakan sudah ada peraturan yang memadai dan dapat membantu mereka yang membutuhkan dalam menyelesaikan masalah yang timbul, segera juga ditemukan kelemahan-kelemahan dalam hukum adat tanah dalam perannya sebagai peraturan. Beberapa di antaranya adalah sulitnya untuk mengidentifikasi hukum-hukum itu sendiri karena tidak tertulis secara sistematis serta tidak dikodifikasi dan dikumpulkan menjadi sebuah dokumen yang penuh dengan instruksi sehingga mudah untuk dipahami, ini juga berkaitan dengan kelemahan lainnya yaitu hukum-hukum ini sulit dipandang sebagai suatu hukum formal karena tidak adanya kebakuan dan kejelasan format terstruktur mengenai peraturan-peraturan ini. Selain itu, hukum adat juga kurang menawarkan suatu sanksi atau konsekuensi yang memadai terhadap perilaku-perilaku hukum yang sering dan akan terus bermunculan serta berkembang bentuknya. Kelemahan-kelemahan inilah yang memicu urgensi agar pemerintah Indonesia juga segera menciptakan suatu undang-undang yang dapat tumbuh berdampingan dengan peradaban yang selalu bergerak maju dan dinamis, maka dari itu lahirlah Undang-Undang Pokok Agraria.

Menurut Soedikno Mertokusumo, hukum agrarian merupakan serangkai kaidah hukum, maupun bentuknya yang tertulis atau tidak yang mengatur tentang

topic agrarian.⁵ Kemudian pengertian tersebut berkembang yang menyatakan bahwa hukum agrarian meliputi aturan tertulis dalam bentuk undang-undang serta norma tertulis lain yang dibuat oleh pihak berwenang. Sedangkan untuk norma yang tidak tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum adat yang bersumber dari tradisi dan kebiasaan masyarakat setempat dan terus dipertahankan dari generasi ke generasi.⁶ Dari sini jelas dapat sepenuhnya dipahami bahwa kedua hukum tersebut selalu berdampingan serta erat kaitannya antara satu sama lain, yang juga merupakan bahasan pokok dari karya tulis ini. Sehingga sebelum masuk ke dalam perbandingan antara kedua peraturan tersebut, penting untuk mengetahui subjek penting yang akan ditinjau sekaligus yang umumnya juga menjadi sumber masalah terhadap hukum pertanahan yaitu hak atas tanah. Dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA mengatakan bahwa pada dasarnya hak atas tanah adalah suatu wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, namun juga beserta tubuh bumi serta air dan ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undang-undang itu dan peraturan-peraturan lain yang hierarkinya lebih tinggi. Sederhananya, bahwa apabila seseorang memiliki hak atas suatu tanah maka timbul kebebasan terhadap orang tersebut untuk mempergunakan tanah tersebut sesuai keinginannya sendiri.

Kebebasan yang dimaksud bukan tanpa syarat. Tentu saja ada serangkaian hal-hal yang dapat dilakukan terhadap tanah tersebut ataupun yang dilarang untuk dilakukan. Ketentuan-ketentuan ini tidak sama bagi setiap tanah, maka dari itu

⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta: Karunika, 1988), hal. 1.2.

⁶ Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, (Bandung: Remadja Karya, 1988), hal. 11

diperlukan kriteria sebagai pembeda dalam suatu hierarki pertanahan agar pemahaman terhadap hak itu sendiri akan lebih baik lagi. Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut: Hak bangsa Indonesia atas Tanah, Hak menguasai dari negara atas tanah, hak ulayat masyarakat Hukum Adat, hak perseorangan atas tanah yang meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, dan hak jaminan atas tanah. Susunan tanah ini perlu diperhatikan apabila ingin membeli tanah sebagai aset.

Seperti yang sebelumnya juga telah disinggung dalam karya tulis ini, perlu dipahami lebih jauh lagi mengenai istilah hak atas tanah. Setiap tanah yang ada pemiliknya, juga pasti ada hak yang melekat di atasnya, namun bukan berarti setiap mereka yang memiliki tanah memiliki hak atas tanah yang sama. Maksud dari hal tersebut adalah karena hak atas tanah terdiri dari beberapa hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.⁷ Dilihat dari perbedaan namanya jelas bahwa sesuai dengan istilahnya, maka hak-hak yang melekat akan berbeda sesuai dengan hak apa yang dimiliki pemilik atas suatu tanah. Hak atas tanah sendiri terbagi menjadi dua jenis, yakni hak atas tanah primer dan sekunder. Primer yakni hak yang berasal dari tanah negara yakni meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, dan Hak Pakai atas negara. Sedangkan sekunder yang berarti hak atas tanah berasal dari pihak lain.⁸

⁷ Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

⁸ Urip Santoso, *Op .Cit.* hal. 21

Setelah memahami mengenai hak-hak apa saja yang dapat melekat pada suatu tanah, berikutnya penting untuk membahas mengenai wujud dari hak ini. Maksudnya adalah kepemilikan tanah tidak akan hanya membawa hak suatu individu atas tanah, namun juga suatu bukti yang menyatakan bahwa memang tanah tersebut adalah miliknya. Tertulis pada Pasal 19 UUPA ayat (1) bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Kemudian pada ayat (2) huruf c dikatakan bahwa salah satu hal penting dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ini adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kemudian selanjutnya atas wujud nyata dari adalah kepemilikan sertifikat, yaitu 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.⁹ Melihat definisinya maka sederhananya manfaat dari sertifikat itu sendiri adalah sebagai bukti atas tanah karena telah terdaftar pada suatu badan resmi (Badan Pertanahan Nasional) sesuai dengan undang-undang yang umumnya digunakan sebagai alat penanda yang kuat dan tidak lupa juga memberikan rasa aman bagi pemiliknya karena menandakan secara resmi kepemilikannya di atas suatu tanah. Sertifikat ini juga penting karena kemudian informasi penting yang berkaitan dengan tanah bersangkutan menjadi mudah dan

⁹ Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

jasas untuk diketahui, bahkan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.¹⁰ Buku tanah yang dimaksud merupakan buku yang berisikan daftar data yuridis serta data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.¹¹ Dengan adanya serangkaian regulasi ini, bukan berarti pelaksanaannya telah berjalan dengan sempurna, karena nyatanya masih banyak sekali masalah yang terkait dengan pendaftaran tanah. Menteri Agraria dan Tata Ruang yang juga adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Sofyan Djalil mengatakan bahwa masih ada ribuan kasus atau konflik pertanahan di Indonesia, dengan statistik mencapai sejumlah 8000 kasus yang masih aktif dan belum ditemukan penyelesaian masalah tersebut.¹² Masalah-masalah ini cenderung berawal dari ketidakadaannya sertifikat pemilik tanah sehingga dianggap tidak memiliki bukti bahwa benar objek itu merupakan miliknya karena seperti apa yang telah dibahas sebelumnya, sertifikat tanah memiliki nilai yang absolut dalam menunjukkan hak atas tanah yang bersangkutan. Namun tentu saja masalah tidak terbatas terhadap tanah yang tidak bersertifikat, beberapa sumber konflik pertanahan lain bersumber dari adanya sertifikat palsu atau sertifikat ganda, atau bahkan tidak adanya sertifikat bernama atas tanah tersebut sehingga seseorang dapat dikatakan telah melanggar ketentuan yang ada.

Sedangkan dalam sejarahnya atau sebelum adanya UUPA, masalah paling umum yang paling sering ditemukan ialah suatu tanah merupakan kepemilikan

¹⁰ Nae dan Fedri Antiman, "Kepastian Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah yang sudah Bersertifikat", Jurnal Lex Privatum, Vol. I, Nomor 5 2013, hal. 62

¹¹ Pasal 1 Angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

¹² CNBC Indonesia, "Menteri ATR: Ada 8000 Kasus Sengketa Tanah".

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20220224160041-4-318095/menteri-atr-ada-8000-kasus-sengketa-tanah>, diakses pada, 25 Juli 2022

satu keluarga yang sudah menjadi barang turun temurun yang akan diwariskan kepada generasi generasi berikutnya sebagai sumber penghasilan dan pemenuhan kebutuhan sehari-hari karena kuatnya ikatan masyarakat yang berada di dalam msuatu masyarakat adat, tetapi hal ini tidak jarang bertabrakan dengan ketentuan UUPA yang mewajibkan seluruh tanah yang dimiliki membutuhkan sertifikat, namun sebagian masyarakat hukum adat menganggap sertifikat tidak dirasa diperlukan bagi tanah yang kepemilikannya akan terus berada di keluarga yang sama, hanya berbeda kepala keluarga saja seiring berjalannya waktu. Hal ini dapat berujung menjadi masalah karena kepemilikan tanah butuh bukti fisik, sehingga tanah itu sebenarnya tidak memiliki legalitas dan membuka kesempatan bagi pihak lain tidak terbatas kepada negara saja untuk mengambil hak atas tanah tersebut. Tidak jarang juga, masalah yang ditemukan dalam suatu tanah ini dapat menyebabkan suatu sengketa antar satu pihak dengan yang lainnya. Maka dari itu perlu dipahami bahwa UUPA bertujuan untuk menyelesaikan berbagai sengketa yang berpotensi timbul akibat adanya sejarah aturan tanah di Indonesia yang berbagai macam dan masih terbawa ke dunia modern sekarang tanpa adanya cara jelas untuk menyelesaikannya.

Berkaitan dengan beberapa poin penting yang telah dijabarkan di setiap bagian-bagian yang ada pada latar belakang ini, maka penulis berpendapat bahwa topik mengenai hak atas tanah dan alat buktinya yaitu berupa sertifikat memang tidak jarang untuk dibahas, namun di sini penulis telah memutuskan untuk melihat kasus ini secara lebih spesifik yakni penyelesaian masalah dalam suatu putusan yang berkenaan dengan kepemilikan sertifikat ganda. Sertifikat tanah telah diakui

sebagai bukti tanda kepemilikan hak atas tanah sesuai dengan konstitusi yang ada di Indonesia, namun bukan berarti hal ini menghentikan usaha berbagai pihak dalam terus mengembangkan berbagai metode dan cara agar seluruh masyarakat dapat memiliki tanah secara sah dengan cara mendaftarkannya sesuai dengan aturan yang berlaku. Namun hal ini tentu saja juga dapat membuka cara-cara lain bagi oknum tertentu untuk melakukan kecurangan terhadap tanah yang dianggap dapat bermasalah atau bahkan sampai terbawa ke pengadilan agar dapat diselesaikan. Maka dari itu penulisan penelitian ini juga ditujukan sebagai penjabaran lebih lanjut tentang topik sertifikat tanah dengan cara membedah suatu kasus nyata yang terjadi di Indonesia dengan masalah nyata agar dapat ditemukan titik terang dalam penyelesaian sengketa tanah, khususnya yang berhubungan dengan kedudukan sertifikat tanah sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka penulis menemukan beberapa masalah yang solusinya dapat diperjelas khususnya mengenai tanah sengketa serta mengenai cara untuk menyelesaikannya apalagi Indonesia masih melaksanakan hukum positif dan hukum adat secara berdampingan. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur penerbitan sertifikat sebagai bukti hak atas tanah dan apa saja faktor yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda?

2. Bagaimana proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda dalam putusan Nomor 12/Pdt.G/2018/PN.Mks, Putusan No. 56/PDT/2019/PT.MKS, dan Putusan No. 1131 K/Pdt/2020?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengembangkan teori yang telah ada mengenai prosedur penerbitan sertifikat sebagai bukti hak atas tanah serta faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya sertifikat ganda.
2. Untuk memecahkan persoalan penyelesaian sengketa tanah dalam putusan Nomor 12/Pdt.G/2018/PN.Mks, Putusan No. 56/PDT/2019/PT.MKS, dan Putusan No. 1131 K/Pdt/2020.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi atau bahan pustaka secara lebih mendalam bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum agraria.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi praktisi hukum dan pembuat kebijakan sehingga penemuan dapat digunakan untuk mengembangkan hukum terkait sengketa tanah sehingga keadilan masing-masing pihak yang bermasalah dapat ditegakkan dan hak-hak atas keadilan hukum setiap individu dapat ditegakkan

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Pada Bab Pertama penulis menguraikan tentang hal umum yang mendasari karya tulis ini yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab Kedua berisi tinjauan teoritis dan tinjauan konseptual. Tinjauan teoritis menjabarkan isi penelitian secara umum, sedangkan tinjauan konseptual merincikan ke arah yang lebih khusus serta spesifik. Berbagai teori yang diambil sebagai bahan referensi penelitian ini diambil dari kutipan jurnal dan buku yang berkaitan dengan penelitian.

BAB III: METODOLOGI PENELITIAN

Bab Ketiga merupakan paparan terkait jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan, serta sifat analisis data.

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada Bab Keempat penulis menjelaskan hasil analisa dan pembahasan dari rumusan masalah yang telah ditentukan sebelumnya sesuai dengan latar belakang masalah.

BAB V: PENUTUP

Bab Kelima akan berisi serangkaian penutup yaitu kesimpulan dan saran dari seluruh penelitian yang telah dilakukan. Kesimpulan akan didapatkan dari masalah yang ada pada penelitian serta hasil penelitian dari pertanyaan-pertanyaan yang telah diangkat. Sedangkan saran berisi jalan keluar atau sebagai ide untuk menyelesaikan masalah yang diteliti atau kelemahan regulasi yang ditemukan.

