

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Tanah menjadi kebutuhan yang paling mendasar bagi manusia untuk memenuhi dan melengkapi aktifitasnya sebagai makhluk hidup. Pertahanan dalam garis besar merupakan hal yang berkaitan dengan tanah dari segi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya.<sup>1</sup> Di Indonesia pertanahan sudah diatur terlebih dahulu dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA dibuat untuk mewujudkan tujuan dari Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945 yang menyatakan:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Sebagai pemerintah yang ingin mewujudkan tujuan dari pasal UUPA diatas maka pemerintah mengatur bagaimana cara pemanfaatan lahan atas tanah dengan cara menggolongkan tanah berdasarkan :

1. Penguasaan tanah berdasarkan jenis tanah dengan penamaan : tanah negara, tanah adat, tanah ganjaran, tanah bengkok, tanah golongan, tanah ulayat dan tanah milik perorangan.
2. Penggunaan tanah yang bersifat sosial : tanah perumahan, tanah pertanian, tanah industry, tanah pemakaman, tanah untuk sarana jalan/pertamanan.

---

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014), hal. 32

Tanah dikuasai dan digunakan secara individual yang memiliki arti bahwa tanah. dapat dikuasai secara perorangan.<sup>2</sup> Adapun persyaratan yang harus diperhatikan bagi perorangan yang ingin menguasai hak atas tanah antara lain Warga Indonesia maupun orang-orang asing dan badan-badan hukum serta menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual tersebut (Pasal 21, 29, 36, 42 dan 45 UUPA). Dalam Pasal 16 ayat 1 UUPA menyebutkan ada beberapa hak-hak atas tanah yang digunakan yaitu, antara lain :

- 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 yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak milik yang disebutkan dalam pasal diatas merupakan hak dasar bagi warga negara yang dijamin konstitusi. Hak Milik atau Hak Privat dalam Pasal 20 UUPA

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta : Universitas Trisakti, 2018), hal. 233

adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Untuk dapat memiliki dan menguasai tanah yang beralaskan hak tersebut maka dapat melalui beberapa perbuatan hukum antara lain jual-beli, hibah, waris dan lain-lainnya. Perbuatan hukum yang dilakukan dan menimbulkan peralihan hak tersebut haruslah dilakukan pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan. Dalam Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa ;

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah ini diselenggarakan atas tujuan tertentu yang telah disebutkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu antara lain :

- a. 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 membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. 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;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Jelas disebutkan diatas bahwa salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu

bidang tanah. Dengan begitu pasal dalam peraturan tersebut sudah menjalankan amanat dari Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Kegiatan pendaftaran tanah ini terdiri dari dua hal yaitu kegiatan pendaftaran untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Prosedur pendaftaran tanah di Indonesia terbagi menjadi dua yaitu pendaftaran secara sporadik dan pendaftaran secara sistematis. Pendaftaran tanah dengan cara sporadik dilakukan dengan cara individual atau secara massal oleh pemegang hak atas tanahnya sedangkan cara sistematis yaitu didasarkan atas suatu rancangan kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional).<sup>3</sup>

Dalam Pasal 12 PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menerangkan bahwa kegiatan pendaftaran pertama kali meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya
- c. Penerbitan sertipikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

---

<sup>3</sup> Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Pendaftaran untuk pertama kali ini harus dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang dan/atau asli akta PPAT. Setelah melewati berbagai tahapan kegiatan pendaftaran tanah maka Kantor Badan Pertanahan akan menerbitkan seripikat. Sertipikat ini termuat menjadi dua bagian yaitu data fisik dan data yuridis. Data yuridis memuat keterangan mengenai status hukum penguasaan bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya Data fisik memuat letak, batas-batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Hasil kegiatan pengumpulan data fisik ini melahirkan gambar ukur, peta bidang tanah atau peta ruang, surat ukur, gambar denah satuan rumah susun atau surat ukur ruang. Setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya baik dalam pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik akan diberikan nomor identifikasi bidang tanah. Dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) adalah tanda pengenal khusus yang diberikan untuk bidang tanah yang bersifat unik atau tunggal untuk setiap bidang tanah di seluruh Indonesia. Di Indonesia sistem pendaftaran tanah menganut prinsip satu sertipikat, satu bidang tanah dan satu Nomor Identifikasi Bidang Tanah.

Pendaftaran tanah ini dilakukan guna mewujudkan Pasal 19 UUPA yang menerangkan bahwa pendaftaran tanah ini dilakukan guna untuk menjamin kepastian

hukum. Kepastian hukum ini meliputi 2 (dua) hal antara lain kepastian hukum mengenai subjek hak yaitu perorangan/badan hukum selaku pemegang hak atas tanah serta kepastian mengenai objek hak atas tanah yang terdiri atas jenis hak, letak hak atas tanah, batas-batas hak atas tanah dan luas hak atas tanah. Guna menunjang Pasal 19 UUPA tersebut maka terbitlah :

1. Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
2. Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 yang menentukan bentuk dan jenis Akta PPAT;
3. Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 Tahun 1961 yang mengatur tentang hipotik serta mengatur hukum acara dan kekuatan hukum dari sertipikat hipotik.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997
6. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah
7. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah

Dalam pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah menjelaskan

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak

milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam Buku Tanah yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah diatur secara lebih rinci lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Setipikat dikatakan sebagai surat tanda bukti hak maka dari itu sangatlah berguna dan berfungsi untuk menjadi alat bukti kepemilikan tanah yang diakui oleh negara. Karna diakui oleh negara maka hukum melindungi pemegang sertipikat hak atas tanah tersebut dan akan lebih kuat apabila nama dari pemilik tanah tersebut sama dengan nama yang tercantum dalam sertipikat hak atas tanah tersebut dan apabila belum tertera atas namanya maka dapat dilakukan proses balik nama di Kantor Badan Pertanahan wilayah tanahnya berada. Namun dalam realitanya di Indonesia masih terdapat 46% tanah yang belum didaftarkan dan juga tidak memiliki alas hak yang sempurna.<sup>4</sup> Para pemilik tanah yang ada di Indonesia sebagian belum mengetahui apa keuntungannya apabila mereka mendaftarkan tanahnya dan memegang sertipikat sebagai alat bukti haknya yang kuat. Maka dari itu pemerintah sering mengadakan penyuluhan tentang pentingnya pendaftaran dan juga tata cara pendaftaran hak sesuai dengan peraturan yang ada. Pentingnya pendaftaran hak sesuai dengan prosedur yang telah ada adalah untuk meminimalisir terjadinya kasus pertanahan. Kasus pertanahan adalah sengketa, konflik atau perkara tanah yang disampaikan kepada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional,

---

<sup>4</sup> Gunanegara, "Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah," *Law Review*, no. 3 (Maret 2022): 343

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangan untuk mendapatkan penangan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa sengketa pertanahan yang selanjutnya disebut sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Didalam masyarakat banyak sekali berbagai sengketa dan perkara pertanahan yang terjadi antara lain sertipikat tumpang tindih . Sertipikat tumpang tindih adalah kasus sebidang tanah yang memiliki 2 (dua) sertipikat tanah atas 2 (dua) orang yang berbeda. BPN dengan ini telah melakukan kesalahan atas pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah sehingga timbul sertipikat tumpang tindih.

Salah satu contoh yang terjadi sebagaimana perkara dalam Nomor 30/12/PTUN.Dps. Dalam perkara ini terdapat 2 (dua) sertipikat yang terbit pertama yakni Sertipikat Hak Milik nomor : 94/Desa Sumerta Klod, Kecamatan Denpasar Timur, Kabupaten Badung, Provinsi Bali, yang di terbitkan pada tanggal 9 Nopember 1983, Surat Ukur Sementara Tanggal 29-9-1983, Nomor 1802/1983/1984, luas 2.330 m<sup>2</sup> atas nama Anak Agung Ngurah Gde Astawa, Ni Gusti Ayu Putu Oka, Anak Agung Gde Mahendra, Anak Agung Sagung Ngurah, Anak Agung Sagung Putri K, Anak Agung Sagung Istri K, Anak Agung Ngurah Adhi Kusuma yang berkedudukan sebagai penggugat. Sertipikat kedua (yang menimpa) adalah Sertipikat Hak Milik nomor: 5640/Desa Sumerta Klod, Kecamatan Denpasar Timur, Kota Denpasar, Provinsi Bali, yang



diterbitkan tanggal 31 Juli 2007, Surat Ukur 27/07/2007, Nomor 00748/2007; luas 2042m<sup>2</sup> atas nama pemegang hak I Made Sena, Sarjana Hukum. Dijelaskan dalam putusan ini bahwa kronologi dapat timbulnya sertipikat Hak Milik nomor 5640/ Desa Sumerta Klod ini adalah karena pemiliknya yaitu I Nyoman Retha Aryana Sarjana Hukum selaku TERGUGAT telah melakukan perbuatan hukum yaitu Jual Beli yang dilakukan pada tanggal 4 April 2012 dengan Akta Jual Beli Nomor: 148/2012 yang dilakukan dihadapan Notaris Sri Andayani, SH selaku PPAT. Awalnya penggugat tidak mengetahui bahwa tanahnya tersebut terdapat sertipikat lain selain yang penggugat miliki, di awal bulan Oktober 2012 penggugat didatangi beberapa buruh bangunan dan beberapa truk untuk melakukan pengurungan terhadap tanah hak milik Para Penggugat dan setelah para penggugat telusuri serta mempertanyakan kepada penanggung jawab atas pembangunan tersebut, ternyata diatas tanah hak milik milik penggugat tersebut akan didirikan bangunan berupa kantor dan para buruh tersebut menyatakan dengan tegas bahwa tanah tersebut merupakan kepemilikan dari Bosnya yang bukan lain adalah I Nyoman Retha Aryana Sarjana Hukum. Dengan adanya kejadian ini penggugat memberikan surat kepada tergugat secara resmi tertanggal 8 Oktober 2012, 22 Oktober 2012 dan 21 Nopember 2012 namun surat tersebut dihiraukan oleh para tergugat sehingga tergugat diwakili oleh Tim Peninjau dari Kantor Pertanahan Kota Denpasar untuk melakukan peninjauan ke lokasi Obyek Sengketa. Dan setelah dilakukan peninjauan lokasi Obyek Sengketa yang dilakukan oleh penggugat dan tergugat terkuak benar lokasi tanah atas obyek sengketa adalah juga berada didalam lokasi yang sama persis dengan bukti hak milik penggugat. Dengan adanya sengketa

tanah ini maka penggugat mengajukan gugatannya kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar dan hakim menyatakan dalam Putusan Perkara Nomor 33/PK/2015/PTUN.Dps yaitu :

- a. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya.
- b. Menyatakan batal sertipikat Hak Milik Nomor : 5640/Desa SUMerta Klod, Kecamatan Denpasar Timur, Kota Denpasar, Provinsi Bali tanggal 31 Juli 2007, Surat Ukur tanggal 27 Juli 2007 nomor 00748/2007 luas 2042 m<sup>2</sup> atas nama pemegang hak I Made Sena,SH dan sekarang telah beralih melalui jual beli dengan akta jual beli nomor 148/2012 tanggal 4 april 2012 yang dibuat dihadapan notaris Sri Andayani, SH selaku PPAT menjadi atas nama pemegang hak I Nyoman Retha Aryana, SH.
- c. Mewajibkan Tergugat untuk mecabut Sertipikat Hak Milik Nomor 5640/Desa Sumerta Klod, Kecamatan Denpasar Timur, Kota Denpasar, Provinsi Bali tanggal 31 Juli 2007, Surat Ukur tanggal 27 Juli 2007 nomor 00748/2007 luas 2042 m<sup>2</sup> atas nama pemegang hak I Made Sena, SH dan sekarang telah beralih melalui jual beli dengan akta jual beli nomor 148/2012 tanggal 4 April 2012 yang dibuat dihadpan notaris Sri Andayani, SH selaku PPAT menjadi atas nama Pemegang hak I Nyoman Retha Aryana, SH.

Berdasarkan kasus diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait perlindungan hukum sertipikat hak milik atas penerbitan kembali sertipikat hak milik atas nama pihak lain oleh kantor pertanahan Kota Denpasar dalam perkara Nomor 33/PK/TUN/2015 yang ditinjau dari Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997

tentang Pendaftaran Tanah *Junto* Peraturan Pemerintah nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah dan bagaimana tanggung jawab hukum Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar dalam penerbitan sertipikat yang tumpang tindih ditinjau dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

### **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dirumuskan masalah- masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum pemegang sertipikat hak milik yang tanahnya diterbitkan kembali dengan sertipikat hak milik atas nama pihak lain di Badung ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *junto* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah ?
2. Bagaimana tanggung jawab hukum Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar dalam penerbitan sertipikat yang tumpang tindih dalam perkara Nomor 33/PK/TUN/2015 ditinjau dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dalam garis besar adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk dapat memahami berbagai aspek menyangkut permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan di

perumusan masalah. Dari uraian latar belakang tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tujuan yang diinginkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisa perlindungan hukum sertipikat hak milik ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *junto* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
2. Menganalisa tanggung jawab hukum Kepala Kantor Pertanahan Kota Denpasar dalam penerbitan sertipikat yang tumpang tindih 2015 ditinjau dari Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diinginkan dari penelitian dan penulisan ini dalam teoritis maupun praktis antara lain :

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Dapat membantu pengembangan ilmu hukum dalam bidang pertanahan khususnya sengketa pertanahan dan juga untuk memperluas peradilan dalam perdata untuk menyelesaikan sengketa pertanahan dalam hal memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas penerbitan sertipikat hak milik oleh pihak ketiga yang menimbulkan sertipikat tumpang tindih.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis, dalam hal menjadi salah satu referensi dalam pembuatan Undang-undang di bidang pertanahan yaitu pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan dan juga sistem hukumnya yang akan meminimalisir

terjadinya sengketa pertanahan khususnya tumpang tindih. Adapun manfaat praktis lain yaitu menjadi salah satu bahan informasi yang ditujukan kepada pelaksana kebijakan untuk mengambil langkah-langkah perumusan kebijakan pertanahan di Indonesia.

## **1.5 SISTEMATIKA PENULISAN TESIS**

Agar dapat menggambarkan secara menyeluruh terhadap tesis ini, maka penulis menggunakan sistematika tesis sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang, identifikasi masalah, batasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, sistematika penulisan tesis dan kerangka berpikir.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam tinjauan Pustaka di bab ini mencakup landasan teori dan landasan konseptual. Pada landasan teori, penulis akan membahas mengenai tinjauan umum tentang teori hukum agrarian, perlindungan hukum, pendaftaran tanah dan sertipikat tumpang tindih.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam Bab III ini mencakup berbagai hal yang menyangkut metode penelitian antara lain jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data penelitian, cara perolehan data, validitas data dan analisis yang digunakan dalam penelitian ini.

#### **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Dalam Bab IV ini akan membahas, menelaah, menganalisis masalah yang berkaitan dengan rumusan masalah satu dan rumusan masalah dua.

#### **BAB V : PENUTUP**

Dalam Bab V ini merupakan bagian terakhir dalam penulisan tesis ini yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah jawaban singkat yang diambil dari analisis rumusan masalah dalam penelitian ini. Untuk saran adalah merupakan masukan terkait dalam hal menanggapi permasalahan yang sama atau serupa dimasa yang akan datang.

