

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang berlandaskan hukum. Semua yang menyangkut kesejahteraan umum sudah diatur dalam undang-undang dalam bentuk peraturan-peraturan tertulis. Dengan demikian sebuah kepastian hukum untuk seseorang pada hakikatnya telah terjamin oleh konstitusi yang ada di Indonesia. Dalam konteks kehidupan dunia modern, tampak terjadi beberapa hal yang seringkali menjadi pemicu lahirnya sengketa antara masyarakat dengan masyarakat lainnya, salah satunya adalah sengketa kepemilikan hak atas tanah.

Sengketa antara masyarakat dengan pemerintah, biasanya muncul karena perbedaan konsep penguasaan dan pemanfaatan tanah. Pemerintah dengan berbagai program pembangunannya beranggapan bahwa bumi (atau tanah), air dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, karena itu mereka berhak melakukan perubahan atas setiap tanah untuk kepentingan bersama.¹

Untuk dapat menyamakan persepsi konsep penguasaan dan pemanfaatan tanah dan mencegah terjadinya perselisihan karena kepemilikan atas tanah, maka diaturlah secara hukum oleh pemerintah tentang penguasaan dan pemanfaatan tanah. Dimana telah tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

¹ Herlina Ratna Sambawa Ningrum, "Analisis Hukum Sistem Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Berbasis Keadilan", Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume I No. 2, Mei-Agustus 2014, hal 219 -220.

(untuk selanjutnya disebut juga UUD 1945), yang menyatakan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjelasan resmi pasal tersebutnya menyatakan bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjelasan tersebut bermakna kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan kewajiban kepada negara untuk mengatur kepemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 juga dikenal sebagai politik pertanahan nasional, yaitu kebijakan pemerintah di bidang pertanahan, yang harus dapat menjawab suatu pertanyaan seluruh tanah di wilayah Indonesia ini akan dipergunakan untuk apa. Ini juga berarti bahwa setiap kebijakan pemerintah di bidang pertanahan, seharusnya menomorsatukan kemakmuran rakyat.²

Guna mewujudkan upaya pemerintah untuk mencapai tujuan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA).

² Irene Eka Sihombing, *Segi- Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta : Universitas Trisakti, 2017), hal, 1-2.

Pengertian Pasal 33 ayat (3) diperjelas dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu berbunyi bahwa hak menguasai dari Negara berupa pemberian wewenang untuk³ :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan adanya UUPA ini, tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk dapat digunakan atau dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat Indonesia, di mana hak tersebut disebut sebagai hak atas tanah.⁴ Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Dengan adanya hak atas tanah tersebut, memberikan kewenangan kepada pemegangnya haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan

³ Denico Doly, "Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah : Redistribusi Tanah Untuk Rakyat", Negara Hukum, Volume 8 No.2, November 2017, hal. 203.

⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010), hal 47.

untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi.⁵

Seiring berjalannya waktu, tanpa kita sadari dengan bertambah majunya perekonomian rakyat dan perekonomian nasional di Indonesia, maka bertambah pula keperluan akan kepastian hukum di bidang pertanahan. Dalam kehidupan sehari-hari sertifikat tanah sering kali menjadi persengketaan bahkan sampai di meja hijau. Hal ini ditimbulkan karena pertumbuhan penduduk Indonesia yang meningkat tiap tahun akan tetapi tanah di Indonesia yang semakin terbatas, sehingga membuat masyarakat Indonesia akan berusaha untuk memperoleh tanah tersebut dengan berbagai cara bahkan dengan cara mengambil tanah milik orang lain. Akibat dari persengketaan tanah ini adalah timbulnya konflik-konflik berkepanjangan antara masyarakat bahkan sampai kepada ahli warisnya, dimana hal ini akan menimbulkan banyak sekali korban.

Hal tersebut di atas, mendorong masyarakat untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas tanah. Jaminan kepastian hukum hak atas tanah ini diwujudkan dengan pendaftaran tanah, di mana pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai bukti tanda haknya.⁶

Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1970 tentang pendaftaran tanah (untuk selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1970)

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: Djembatan, 2013), hal 288.

⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Op.cit*, hal 2.

menyatakan bahwa sertipikat 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. Artinya bahwa semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat memiliki kekuatan hukum dan harus di terima sebagai keteranganya yang benar sepanjang tidak ada bukti lainya yang dapat membuktikan sebaliknya.⁷ Namun dalam prakteknyanya, kepastian hukum hak atas tanah ini kadangkala tidak terjamin sebagaimana diharapkan.

Salah satu sengketa tanah yang berkaitan dengan kepastian hukum yang sering kali terjadi di masyarakat adalah adanya sertipikat ganda tanah/tumpang tindih sertipikat. Dimana beberapa pihak mengklaim sebagai pemilik satu objek tanah, baik secara keseluruhan maupun sebagian atas tanah tersebut. Walaupun Badan Pertanahan Nasional sudah menerbitkan sertipikat hak atas tanah, namun masih ada saja pihak lainnya yang mengklaim sebagai pemilik yang juga memiliki sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional juga maupun dengan bukti-bukti penguasaan dan kepemilikan lainnya seperti girik.

Sengketa sertipikat ganda/tumpang tindih kepemilikan atas tanah ini bukan saja timbul karena kesalahan dari pelaku atau pemohon hak atas tanah, pejabat umum (seperti Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah), Camat dan Lurah, akan

⁷ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1996) hal 536.

tetapi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota ikut berperan penyebab timbulnya sengketa tersebut terutama dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang berasal dari kegiatan pendaftaran pertama kali. Sering sekali pemilik hak atas tanah maupun Kantor Badan Pertanahan Nasional yang tidak mengetahui letak tanahnya secara pasti, sehingga menimbulkan tumpang tindih dengan hak milik orang lainnya. Hal tersebut sangat merugikan pemegang hak atas tanah dan menimbulkan konflik baru terhadap pemegang hak atas tanah, dan pihak lainnya yang juga terlibat dari konflik tersebut.⁸

Salah satunya contoh sengketa kepemilikan atas tanah yang timbul dalam masyarakat dalam Putusan Nomor : 639 K/TUN/2015, di mana Pengungat yaitu H. Saman menggugat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yang berkedudukan di Jalan Taman Jati Baru Nomor : 1, Tanah Abang, Jakarta Pusat dan Daniel Chandra Winoto. Hal ini terjadi dikarenakan adanya Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor : 13/HM/BPN.31-BTL/2014 tanggal 8 April 2014 yang berisi tentang pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor : 2307/Cibubur tercatat atas nama Saman. Isi dalam keputusan yang dikeluarkan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional adalah :

1. Diktum Pertama berbunyi “Membatalkan Sertipikat Hak Milik Nomor : 2307/Cibubur tercatat atas nama Saman seluas 1.320 meter persegi, sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur Nomor : 1265/1999 tanggal 10

⁸ Rizki Riolita, “Analisis Yuridis Mediasi Penal Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertipikat Ganda Di Kantor Pertanahan Kota Semarang”, *Indonesia Journal Of Criminal Law Studies I*, 2016, hal. 56

Desember 1999, terletak di RT 01, RW 12, Kelurahan Cibubur, Kecamatan Ciracas, Kota Administrasi Jakarta Timur, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

2. Diktum Kedua berbunyi “Menyatakan Sertipikat Hak Milik Nomor : 2307/Cibubur tercatat atas nama Saman tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak berlaku lagi sebagaimana tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang sah “
3. Diktum Ketiga berbunyi “Memerintahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Timur untuk :
 - 1) Mencatat pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor : 2307/Cibubur tercatat atas nama Saman, sebagaimana dictum Kesatu keputusan ini pada buku tanah dan mencoret dari daftar umum dan daftar isian lainnya dalam sistem pendaftaran tanah
 - 2) Menarik dari peredaran Sertipikat Hak Milik Nomor : 2307/Cibubur tercatat atas nama Saman, terletak di RT 01, RW 12, Kelurahan Cibubur, Kecamatan Ciracas, Kota Administrasi Jakarta Timur, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
 - 3) Apabila penarikan tersebut tidak dapat dilaksanakan agar diumumkan melalui surat kabar pada hari yang beredar di Jakarta mengenai isi Diktum Kesatu keputusan ini.

Keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor :

13/HM/BPN.31-BTL/2014 tanggal 8 April 2014 sangatlah merugikan Pengugat dengan menghilangkan hak atas Sertipikat Hak Milik Nomor : 2307/Cibubur tercatat atas nama Saman. Sengketa diatas pun menimbulkan banyak sekali pertanyaan, di mana sertifikat asli yang telah dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada Pengugat dapat dibatalkan secara sepihak oleh Badan Pertanahan Nasional secara tiba-tiba. Atas latar belakang dan ketentuan-ketentuan yang telah diuraikan, maka penulis tertarik untuk menyusun tesis dengan judul “Pembatalan Sertipikat Yang Dilakukan Oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Akibat Terjadinya Sertipikat Ganda (Studi Putusan Nomor : 639 K/TUN/2015)”.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pembatalan sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional akibat terjadinya sertipikat ganda?
2. Bagaimana pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 639 K/TUN/2015?

1.3.Tujuan Penelitian

Atas permasalahan yang dikemukakan tersebut, dengan demikian penulisan tesis ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk dapat mendeskripsikan alasan pembatalan sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional akibat terjadinya sertipikat ganda.

2. Untuk dapat mendeskripsikan pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 639 K/TUN/2015

1.4. Manfaat Penelitian

Kegunaan dari penelitian dapat dilihat dari (2) dua segi, yaitu segi teoritis dan segi praktis.

1. Segi teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk berbagai konsep ilmiah yang akan memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang pertanahan, dengan demikian penelitian ini akan bermanfaat menambah dan memperjelas penyelesaian sengketa sertipikat tanah dalam hal pembatalan sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional akibat terjadinya sertipikat ganda.

2. Segi praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih wacana dan data bagi para praktisi terutama masalah yang berkaitan dengan penyelesaian kasus pertanahan.

1.5. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam penguraian dan pembahasan secara sistematis terhadap materi yang disajikan, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Materi tulisan pada bab ini merupakan gambaran dari isi bab-bab selanjutnya, yang saling berkaitan untuk membahas tema pokok dari tesis ini, yang disusun secara sistematis dalam latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas tentang tinjauan pustaka mengenai pengertian tanah; hak-hak atas tanah yang terdiri dari pengertian hak tanah, isi hak-hak atas tanah, dan jenis hak atas tanah; pendaftaran tanah yang terdiri dari pengertian pendaftaran tanah, tujuan pendaftaran tanah, asas pendaftaran tanah, kegiatan pendaftaran tanah, sistem publikasi dalam pendaftaran tanah, pembuktian hak dalam pendaftaran tanah; dan cacat administrasi sebagai dasar pembatalan sertipikat.

BAB III: METODE PENELITIAN

Penulis akan menjelaskan metode yang digunakan dalam membahas topik penulisan ini. Dalam bab ini terdapat 4 (empat) sub bab, penulis akan menjelaskan dan mengumpulkan jenis penelitian yang digunakan, metode penelitian, cara memperoleh dan mengumpulkan bahan penelitian dalam ruang lingkup hukum primer, hukum sekunder dan bahan non-hukum. Selanjutnya, penulis akan menguraikan sifat analisis serta hambatan penelitian dan penanggulangannya.

BAB IV: ANALISIS HASIL PENELITIAN

Pada bab ini dipaparkan mengenai permasalahan penelitian beserta pemecahannya yang dilandaskan pada teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum, dan peraturan perundang-undangan. Jawaban atas isu hukum yang menjadi fokus penelitian dalam tesis ini pun diuraikan pada bab ini.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan atas penelitian yang dilakukan dan rekomendasi hukum atas masalah dalam penelitian ini. Kesimpulan diberikan berdasarkan hasil penelitian terhadap isu hukum dan saran yang berupa rekomendasi ditujukan untuk manfaat penelitian hukum normatif, yaitu memberikan preskripsi terhadap apa yang seharusnya.

