

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu penyedia kebutuhan primer bagi masyarakat di Indonesia, meliputi kebutuhan pangan dan papan. Adapun pertanahan Indonesia telah diatur dalam Konstitusi negara yaitu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi:

‘Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’

Dari kutipan tersebut dapat disimpulkan bahwa seluruh tanah yang termasuk dalam wilayah teritorial Indonesia berada di dalam kekuasaan negara. Adapun kepemilikan hak atas pertanahan Indonesia tidak semata-mata dipegang oleh negara saja, tetapi setiap warga Indonesia dan seluruh badan hukum yang berdiri di Indonesia berhak untuk memegang kepemilikan hak atas tanah dalam jenis apapun. Sehingga jika melihat pada kalimat ‘dikuasai oleh Negara’ tersebut lebih dapat diartikan bahwa segala kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki oleh Subjek Hukum di Indonesia dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara ini, jadi semua hak yang ada pada pertanahan Indonesia tetap harus tunduk pada hukum yang berlaku, guna mengedepankan kepentingan umum. Yang mana dalam hal ini, kepentingan umum yang dimaksud merupakan kegiatan pembangunan yang dimiliki Pemerintah, dan tidak ditujukan untuk memberikan keuntungan bagi pihak-pihak tertentu saja, terutama Pemerintah itu sendiri.¹

¹ Lieke Lianandewi Tukgali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Kertasputih Communication, 2010), hal. 191.

Mengingat bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang berprinsip pada demokrasi, maka kepemilikan hak atas tanah di Indonesia juga harus mendapatkan perlindungan. Dalam rangka menciptakan perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah bagi setiap pemiliknya, maka dari itu dibutuhkan sebuah sistem yang dapat membantu negara dalam mengidentifikasi pemilik-pemilik hak tersebut di seluruh wilayah negara Indonesia. Adapun kebutuhan akan sistem tersebut telah disadari oleh pemerintah, sehingga guna menjamin kepastian hukum akan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia telah diadakan Pendaftaran Tanah.² Dalam rangka implementasi kegiatan pendaftaran tanah tersebut, maka pemerintah membuat peraturan perundang-undangan yang secara khusus diperuntukkan mengatur kegiatan ini. Peraturan tersebut yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang mana telah dicabut dan diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Pada dasarnya sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia merupakan turunan dari sistem Pendaftaran Tanah Belanda. Dalam sistem pendaftaran tanah Belanda, terdapat beberapa sasaran yang dijadikan acuan sebagai fungsi dari kegiatan Pendaftaran Tanah tersebut, yaitu:³

1. Jaminan keamanan atas kepemilikan tanah;
2. pengaturan atas pasar tanah dan bangunan;

² Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

³ Arie S. Hutagalung, *et.al*, *Hukum Pertanahan Di Belanda dan Indonesia*, (Denpasar: Pusakan Larasan, 2012), hal. 3.

3. Informasi tentang tanah dan tentang kepemilikan tanah bagi publik dan bagi layanan publik seperti statistik;
4. Perpajakan

Pada intinya, sasaran-sasaran yang dipaparkan di atas dalam sistem pendaftaran tanah Belanda tidak jauh berbeda dengan tujuan Pendaftaran Tanah di Indonesia. Hal ini terbukti melalui praktiknya dalam kehidupan masyarakat Indonesia sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia juga berfungsi dalam ruang lingkup perpajakan dan informasi bagi seluruh pihak yang berkepentingan, sesuai dengan sasaran yang dipaparkan sebelumnya. Dan tentunya yang paling utama juga bertujuan untuk jaminan keamanan kepemilikan tanah

Pendaftaran tanah pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data yuridis dan fisik, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk surat pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁴ Jadi, dapat disimpulkan bahwa kegiatan pendaftaran tanah pada umumnya merupakan bentuk implementasi perlindungan hukum bagi para pemilik hak atas tanah di Indonesia. Mengenai perlindungan hukum tersebut secara jelas telah diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang berbunyi:

⁴ Pasal 1 angka (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

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

Dari kutipan dijelaskan dengan tegas bahwa perlindungan hukum bagi kepemilikan hak atas tanah di Indonesia mutlak dan tidak dapat diganggu gugat pihak manapun. Dan bukti kepemilikan tersebut ditandai dengan adanya Sertipikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Sertifikat yang dimaksud pada dasarnya mencatat semua data yang berhubungan dengan objek tanah yang bersangkutan secara terperinci, sehingga nantinya pada surat tanda bukti hak yang diperoleh para pemiliknya, dapat teridentifikasi dengan mudah mengenai objek yang terdapat dalam surat tersebut, yang mana dalam praktiknya dikenal juga dengan istilah Sertipikat Tanah. Atas dasar data-data tersebut, maka unsur kepastian dapat tercipta baik terhadap subjek, objek, ataupun hak yang melekat pada objek tersebut dan mengakibatkan kepemilikan hak yang tercantum akan memperoleh pengakuan dari pihak-pihak lain bahkan negara. Proses pendaftaran tanah sendiri dilakukan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh BPN dan dilaksanakan secara sporadik (pendaftaran pertama kali) berdasarkan permintaan dari pihak yang berkepentingan. Di samping itu, dalam penerbitan Sertipikat Tanah hanya BPN yang berhak dan berwenang untuk melakukannya.

Penerbitan Sertipikat Tanah merupakan tahapan akhir dalam kegiatan pendaftaran tanah, dan merupakan bukti yang paling kuat untuk menandakan bahwa sebuah kepemilikan hak atas tanah sudah terdaftar secara administrasi oleh negara. Fungsi Sertipikat Tanah itu sendiri, yaitu menjadi alat bukti fisik yang konkrit dan dapat menjamin kepastian status kepemilikan tanah dari seseorang atas tanah yang bersangkutan serta perlindungan hukum di bidang pertanahan.⁵ Dengan diterbitkannya Sertipikat Tanah oleh BPN, maka hal tersebut secara tidak langsung memberikan kepastian hukum sehingga peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan agraria dapat mengandung makna adanya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum.⁶ Alasan lain yang menyebabkan Sertipikat Tanah memiliki kekuatan hukum yang sangat besar karena BPN hanya menerbitkan 1 (satu) Sertipikat Tanah untuk 1 (satu) bidang objek tanah dengan nama pemilik hak yang melekat pada objek tersebut. Dengan kata lain, seseorang yang memegang Sertipikat Tanah dari sebuah objek tanah secara mutlak dapat dikatakan sebagai pemilik dari hak yang melekat pada objek tanah tersebut.

Meskipun Sertipikat Tanah merupakan alat bukti kepemilikan tanah yang paling tinggi, tetapi hal ini akan berbeda jika terdapat Sertipikat Tanah lain yang diterbitkan sebagai bukti fisik kepemilikan bagi objek tanah yang sama. Adanya beberapa Sertipikat Tanah terhadap 1 (satu) Objek Tanah akan menghilangkan unsur kepastian hukum dan perlindungan hukum dari Sertipikat Tanah bagi para pemiliknya, dan mengakibatkan kekuatan hukum Sertipikat Tanah yang dimaksud

⁵ Maya Anas Taqiyah dan Atik Winanti, "Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997", *Jurnal Justisia*, Vol. 5, No. 1, 2020, hal. 86.

⁶ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Atas Tanah*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hal. 187.

akan melemah secara yuridis⁷. Kondisi inilah yang sering dinamakan Sertipikat Ganda, yang mana terdapat lebih dari 1 (satu) Sertipikat Tanah terhadap 1 (satu) Objek Tanah. Hal ini yang menjadi permasalahan pengadaan tanah di Indonesia, yang mana mengakibatkan pelaksanaan Pendaftaran Tanah menjadi terhambat. Menurut Ali Achmad Chomzah sertipikat ganda sendiri dapat didefinisikan sebagai Sertipikat-Sertipikat yang memaparkan satu bidang tanah yang sama, dengan satu bidang tanah dijabarkan dengan 2 (dua) Sertipikat atau lebih yang berlainan datanya.⁸ Sertipikat Ganda pada umumnya diakibatkan oleh 2 (dua) hal, yaitu karena terjadinya tumpang tindih pada Objek Tanah yang bersangkutan (*overlapping*), dan adanya pemalsuan pada Sertipikat Tanah.

Mengenai Sertipikat Ganda yang diakibatkan karena *overlapping*, biasanya dikarenakan adanya kesalahan pada kegiatan pada saat pengukuran dan pemetaan, yang mana mengakibatkan batasan dari satu Objek Tanah ke Objek Tanah lainnya menjadi rancu dan posisi pemetaannya saling bertindihan. Biasanya hal ini juga dapat terjadi karena pergerakan lempeng bumi yang membuat bidang tanah menjadi bergeser dan mengakibatkan posisi sebuah Objek Tanah berubah. Adapun Sertipikat Ganda yang diakibatkan karena pemalsuan Sertipikat, biasanya dilakukan oleh oknum-oknum yang melakukan tindakan Perbuatan Melawan Hukum (PMH), yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana. Yang mana melanggar Pasal 263 sampai dengan Pasal 276 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan termasuk dalam tindak pidana pemalsuan dokumen. Mengenai penyelesaian hukum

⁷ Agus Salim, "Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertipikat Ganda", Jurnal USM Law Review, Vol. 2, No. 2, 2019, hal. 182.

⁸ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertipikst Hak Atas Tanah*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), hal. 139.

yang dipilih untuk mengatasi permasalahan sertipikat ganda tentunya akan berbeda tergantung dengan penyebab terjadinya sertipikat ganda atas Objek Tanah yang bersangkutan. Maka dari itu dibutuhkan penyelidikan lebih lanjut mengenai sertipikat ganda yang terjadi di lingkup masyarakat.

Adapun permasalahan yang terjadi di lingkup kehidupan bermasyarakat Indonesia, yang berhubungan dengan sertipikat ganda sudah beberapa kali terjadi. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, terdapat 2 (dua) metode kewenangan penyelesaian sengketa pertanahan dalam pembatalan sertipikat, termasuk sertipikat ganda, yaitu: (i) Melalui murni upaya administrasi BPN dengan tidak menjalankan putusan pengadilan; dan (ii) Perkara hukum di bidang pertanahan yang menjadi kewenangan Lembaga Peradilan khususnya Pengadilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan menentukan sah tidaknya suatu keputusan atau sertipikat.⁹

Salah satu upaya Pemerintah dalam penyelesaian permasalahan melalui lembaga peradilan adalah dengan mengeluarkan putusan-putusan yang terkait dalam permasalahan sertipikat ganda di Indonesia. Pada penulisan tugas akhir, penulis mengambil salah satu putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung (MA) sebagai studi kasus untuk dianalisa lebih lanjut. Putusan yang dipilih oleh penulis merupakan Putusan Mahkamah Agung Nomor 976 K/PDT/2015, yang mana merupakan putusan yang berhubungan dengan kasus sengketa tanah

⁹ Pasal 11 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

sertipikat ganda. Dimana dalam putusan tersebut, Liem Teddy, yang mana dalam kasus ini merupakan Penggugat, telah dirugikan karena adanya 2 (dua) sertipikat yang diterbitkan atas tanah miliknya. Adapun kedua sertipikat tersebut memiliki tanggal penerbitan dan nama pemilik hak yang berbeda, dimana pemilik sertipikat lainnya adalah Departemen Pertanahan dan Keamanan/Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Cq. Tentara Nasional Indonesia - Angkatan Darat Komando Daerah Militer III/Siliwangi. Atas dasar hal tersebut, maka unsur kepastian hukum yang melekat pada Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 46/Kelurahan Babakan Ciamis, yang telah dibeli oleh Penggugat sebelumnya dari PT. Propelat, akan kabur dan dipertanyakan.

Jika melihat pada hasil putusan MA tersebut di atas, maka gugatan Penggugat dikabulkan sebagian, yang mana menghasilkan putusan bahwa Liem Teddy ditetapkan sebagai pemilik yang sah atas objek sengketa tersebut. Hal ini dikarenakan MA beranggapan bahwa tanggal penerbitan sertipikat terdahulu yang dianggap sah untuk dijadikan sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Adapun keputusan MA yang sudah ditetapkan sebagai hasil dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 976 K/PDT/2015, tetapi jika hanya dilihat dari penilaian MA terhadap tanggal penerbitan tersebut saja untuk menyelesaikan permasalahan sertipikat ganda yang terjadi di Indonesia tidak lah cukup. Hal ini dikarenakan, tanggal penerbitan Sertipikat tidak dapat dijadikan acuan untuk menetapkan sertipikat mana yang asli dan mana yang palsu. Sehingga bukan menjadikan kepastian hukum atas Sertipikat Tanah semakin kuat, hal ini akan membuat esensi dari keberadaan Sertipikat Tanah sebagai alat bukti fisik kepemilikan atas hak atas

tanah menjadi sia-sia dan tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pemilik 'asli' dari Objek Tanah yang bersangkutan. Terutama jika sertipikat ganda yang terjadi disebabkan karena adanya pemalsuan dokumen pada tanah yang belum diterbitkan sertipikat, maka tanggal Sertipikat Tanah yang palsu tidak dapat dijadikan acuan bagi penyelesaian masalah tersebut.

Pada dasarnya, permasalahan sertipikat ganda sudah banyak ditemukan di Indonesia. Meskipun sudah terdapat beberapa hasil putusan pengadilan yang ditemukan seperti Putusan Mahkamah Agung Nomor 976 K/PDT/2015, guna memberi perlindungan hukum bagi para pemiliknya, tetapi permasalahan sertipikat ganda masih dapat ditemukan dalam sengketa pertanahan. Atas timbulnya kasus-kasus sengketa pertanahan yang ada, maka sebenarnya pihak manakah yang seharusnya bertanggungjawab atas terjadinya sertipikat ganda yang disebabkan *overlapping* atau sertipikat palsu? Jika mengingat bahwa satu-satunya lembaga yang berwenang menerbitkan sertipikat tanah adalah BPN, apakah pertanggungjawaban atas permasalahan yang terjadi harus ditanggung oleh BPN? Maka dari itu, penulis akan melakukan analisa lebih lanjut mengenai hasil Putusan Mahkamah Agung Nomor 976 K/PDT/2015, diperlukan pencegahan dalam mengantisipasi adanya sertipikat ganda dengan menelusuri lebih lanjut apa penyebab penerbitan sertipikat ganda dapat dilakukan oleh pihak BPN.

Atas dasar kurangnya kepastian hukum guna mewujudkan perlindungan hukum bagi para pemilik hak atas tanah di Indonesia, maka dibutuhkan pengertian yang lebih mendalam akan kekuatan hukum yang terdapat dalam Sertipikat Tanah, serta segala peraturan yang menjadi instrumen hukum untuk menanggulangi

permasalahan sertipikat ganda yang terjadi. Selain itu, dibutuhkan pembahasan dan analisa khusus yang mendalam mengenai pihak mana yang akan menanggung beban pertanggungjawaban atas terjadinya penerbitan sertipikat ganda di kehidupan bermasyarakat. Di samping itu, dibutuhkan juga analisa lebih lanjut mengenai kaedah hukum yang terkandung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 976 K/PDT/2015 tersebut di atas, yang mana dapat dilihat dari pendapat MA dalam memutuskan kasus sengketa tanah sertipikat ganda tersebut. Penelitian yang dilakukan akan mengacu pada ketepatan akan ketentuan yang terkandung dalam hasil putusan tersebut yang mana berhubungan dengan sertipikat ganda. Dengan itu berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk menulis tugas akhir yang berjudul “PERLINDUNGAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERSERTIPIKAT GANDA.”

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam tugas akhir ini meliputi:

1. Bagaimana perlindungan hukum kepemilikan hak atas Tanah bersertipikat ganda di Indonesia?
2. Bagaimana pelaksanaan perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah bersertipikat ganda di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis sistem perlindungan hukum kepemilikan tanah bersertipikat ganda di Indonesia.

2. Mengatasi permasalahan yang menjadi penyebab terjadinya tanah bersertipikat ganda.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengembangan ilmu pengetahuan mengenai perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah terhadap kasus sertipikat ganda di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sehingga tumbuhnya kesadaran masyarakat akan pentingnya Sertipikat Tanah dan kekuatan hukum Sertipikat tersebut atas tanah yang dimiliki setiap Subjek Hukum.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan wawasan bagi para pemilik hak atas tanah di Indonesia mengenai perlindungan hukum atas haknya tersebut, dan kekuatan hukum dari Sertipikat hak atas tanah yang dimilikinya dalam mengantisipasi terjadinya permasalahan yang mengancam kepemilikan hak atas tanah mereka.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan penulis pada tugas akhir ini telah disusun sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan konseptual dan landasan teori mengenai kepemilikan tanah, perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah, dan perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah bersertipikat ganda. Setiap teori dan prinsip-prinsip hukum yang dibahas diambil dari kutipan buku, Undang-Undang, Putusan Mahkamah Agung, jurnal, dan skripsi yang berhubungan dengan penelitian dalam tugas akhir ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai jenis penelitian, jenis data, metode pengumpulan data, jenis pendekatan data, dan analisa data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisi penjelasan mengenai sistem perlindungan hukum atas kepemilikan tanah bersertipikat ganda di Indonesia, serta langkah dalam mengantisipasi permasalahan yang menjadi penyebab terjadinya tanah bersertipikat ganda.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari tugas akhir dan analisa teori yang dilakukan oleh penulis, yang dapat menjawab pertanyaan rumusan masalah yang ada.