

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengertian tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Tanah dalam lingkup agraria merupakan bagian dari bumi, yakni permukaan bumi sebagaimana bunyi Pasal 4 Ayat (1) UUPA: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Itu artinya, menurut UUPA permukaan bumi identik dengan tanah (Limbong, 2012:89).

Dalam *Black'S law Dictionary* disebutkan bahwa istilah agrarian diartikan sebagai *relating to land, land tenure or a division of landed property*, sedangkan hukum agrarian (*agrarian law*) diartikan sebagai *the body of law governing the ownership, use, and distribution of land*. Sementara itu, untuk tanah (*land*) diartikan ke dalam dua arti, yakni *An immovable and indertructible three-dimensional area consisting of a portion of the earth's surface, the space above and below the surface and everything growing on permanently affixed to it*. Dan *An estate or interest in real property*.(Ismi,2017).

Pada saat ini di Indonesia tanah memiliki makna yang sangat krusial pada kehidupan masyarakat (Kemalasari,2013).Tanah merupakan salah satu kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian. Manusia hidup dan berkembang biak serta melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap manusia berhubungan dengan tanah. Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup pada sektor agraris juga mengalami masalah yang sama. Tanah sebagai salah satu sektor agraris merupakan faktor penting bagi masyarakat Indonesia.

Di dalam kehidupan bermasyarakat tanah mempunyai fungsi yang sangat penting, dimana hal tersebut menyebabkan masyarakat berusaha untuk memperoleh tanah dengan berbagai macam cara bahkan tidak jarang dengan cara menyerobot tanah milik orang lain. Bahkan mereka melakukan upaya dengan segala cara untuk memperoleh bukti kepemilikan atas tanah dengan sertifikat palsu, yang dimana sertifikat ini memiliki data yang tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Rasa ingin menguasai itulah yang sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan di dalam kehidupan bermasyarakat. Tanah yang dimaksud di sini bukan tanah dalam segala aspek, tetapi tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak (Santoso, 2012:4). Perselisihan terjadi karena adanya kepentingan yang saling berbenturan, kondisi ini dapat menimbulkan masalah serius terhadap pola hubungan antara manusia dengan tanah, dan hubungan antara manusia yang berobyek tanah (Fatatun,2016). Akibat dari adanya berbagai persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa. Bahkan konflik ini bisa berlanjut sampai kepada masing-masing ahli waris yang bersengketa,

terkadang konflik tentang bidang pertanahan ini juga dapat menimbulkan banyak korban yang terlibat di dalamnya. Orang-orang yang terlibat dalam sengketa berlomba-lomba membuktikan bahwa merekalah yang lebih berhak atas tanah tersebut. Munculnya sengketa hukum berawal dari keberatan tuntutan suatu hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan suatu harapan mendapatkan penyelesaian administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Murad, 2013). Dapat disebutkan sengketa di bidang pertanahan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat di dalam kompleksitas permasalahan maupun kuantitasnya seiring dinamika di bidang ekonomi, sosial dan politik (Syarief, 2012:21).

Tanah saat ini telah merambah kepada persoalan sosial yang kompleks serta memerlukan pemecahan dengan pendekatan yang komprehensif. Perkembangan sifat dan substansi kasus sengketa pertanahan tidak lagi hanya persoalan administrasi pertanahan yang dapat diselesaikan melalui hukum administrasi, tapi kompleksitas tanah tersebut sudah merambah kepada ranah politik, sosial, budaya dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia (Isnur, 2012:9). Pada saat ini kebutuhan tanah akan semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk yang ada. Hal tersebut menyebabkan jumlah tanah yang dapat digunakan sebagai tempat tinggal dan sumber pendapatan akan semakin terbatas, karena hal tersebut setiap orang memerlukan suatu kepastian hukum serta perlindungan hukum terhadap kepemilikan atas hak atas tanah tersebut (Hidayat:2016).

Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan inilah, dapat kita ketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang merupakan tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Untuk melaksanakan hal tersebut, maka dalam bidang pertanahan telah dikeluarkan sebuah peraturan dimana Undang-Undang tersebut merupakan unifikasi di bidang Hukum Pertanahan.

Hukum Tanah Nasional yang ketentuan pokoknya ada di dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 merupakan dasar dan landasan hukum untuk memiliki dan menguasai tanah oleh orang lain dan badan hukum dalam rangka memenuhi keperluannya, untuk bisnis ataupun pembangunan. Oleh karena itu keberadaan hak-hak perorangan atas tanah tersebut selalu bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah pasal 1 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, dan masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional tersebut meliputi, hak bangsa Indonesia atas tanah pasal 1 ayat (1), dan hak menguasai Negara Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-undang Pokok Agraria, serta hak-hak perorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah (primer dan sekunder) dan hak jaminan atas tanah.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) yakni: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Sesuai dengan ketentuan tersebut, maka setiap tanah haruslah didaftarkan di kantor pertanahan setempat. Dengan adanya pendaftaran tanah inilah seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luas lokasi tanah, apakah

dibebani hak tanggungan dan yang terpenting adalah tanah tersebut akan mendapatkan sertifikat sebagai alat bukti hak.

Pendaftaran tanah merupakan suatu hal yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan atas tanah. Karena pendaftaran tanah sangat penting, maka di dalam ketentuan UUPA dalam Pasal 19 memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai tindak lanjut pemerintah terkait Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berpatokan pada perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul dan tidak mampu diselesaikan PP Nomor 10 Tahun 1961, maka setelah berlaku selama kurang lebih 38 tahun, pemerintah mengeluarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Supriadi, 2015: 152).

Penyelenggaraan pendaftaran tanah di dalam kehidupan bermasyarakat merupakan tugas negara yang diselenggarakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia. Berdasarkan objek pendaftaran tanah yang aturannya terdapat dalam Pasal 16 UUPA yaitu hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain sebagainya.

Pendaftaran tanah merupakan suatu susunan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah yang akan didaftar. Sehingga dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah

adalah sebuah proses administrasi yang merupakan kewenangan yang dimiliki kantor pertanahan untuk menghasilkan sebuah sertifikat sebagai suatu tanda bukti hak kepemilikan atas sebidang tanah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa pendaftaran tanah merupakan salah satu sarana bagi pemerintah untuk melakukan pendataan atas hak suatu tanah. Pendataan ini mutlak diperlukan agar semua tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia jelas kepemilikannya dan tidak menjadi tanah terlantar juga tidak terjadi kekacauan dalam hal penguasaan hak atas tanah.

Sebuah sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum di dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukkan tertulis para pemegang hak bersama yang lain. Fungsi dari sertifikat hak atas tanah adalah untuk membuktikan adanya hak atas tanah dan subyek yang berhak atas tanah tersebut (Hartanto,2014:104). Pada kenyataannya bahwa seseorang atau badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud (Paranoto,2020:178). Selain itu pada saat pengurusan sertifikat nyatanya masih banyak sertifikat yang mengandung kesalahan penerbitan baik kesalahan prosedur, kesalahan obyek haknya, kesalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan ukur, kesalahan pencantuman subyek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan tumpang-tindih hak, kesalahan data fisik dan yuridis, dan kesalahan perhitungan luas tanah, kesalahan administrasi lainnya (Rizqi:2018).

Secara umum sengketa tanah dapat timbul akibat beberapa faktor yaitu, peraturan yang belum lengkap, data yang kurang akurat dan kurang lengkap, pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia, data tanah yang keliru, ketidaksesuaian peraturan, keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah, transaksi tanah yang keliru, ulah pemohon hak atau adanya penyelesaian dari instansi lain sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan (Syarief:2012).

Untuk menyelesaikan kasus pertanahan, pada tanggal 22 Oktober 2020 Pemerintah melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Permasalahan mengenai sertifikat tanah masih tetap ada dan tetap muncul dengan berbagai permasalahan yang berbeda. Salah satu contohnya yakni sebidang tanah yang mempunyai sertifikat ganda. Sertifikat ganda merupakan sertifikat-sertifikat yang menyuratkan satu bidang tanah yang sama. Dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Sertifikat ganda atas tanah secara singkat dapat diartikan sebagai sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama atau secara luas sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan *double* yang diterbitkan oleh badan hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian dengan bagian lain, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagaimana tanah milik orang lain.

Sebidang tanah bersertifikat ganda dapat membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pihak-pihak pemegang hak atas tanah yang tentunya sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia (Dewandaru,2020:147).Tanah-tanah yang masih terlibat dalam sengketa tidak dapat digunakan oleh pihak manapun baik oleh pihak pemegang sertifikat maupun pihak-pihak lainnya. Selain itu sertifikat ganda juga menyebabkan kekuatan hukum atas sertifikat tersebut akan hilang. Secara ekonomis hal tersebut tentu saja sangatlah merugikan, dikarenakan tanah yang bersertifikat ganda tersebut tidak dapat lagi dimanfaatkan. Tanah tersebut tidak akan dapat dikelola maupun untuk di jadikan sebagai jaminan di bank. Permasalahan sertifikat ganda ini harus di tangani secara serius agar dapat tercapainya stabilitas perekonomian di dalam masyarakat. Meskipun sengketa mengenai sertifikat ganda ini sering terjadi dalam kehidupan bermasyarakat, tetapi masih banyak masyarakat yang bingung harus melakukan apa, mengajukan keluhan kemana dan bagaimana tata cara penyelesaiannya apabila terjadi sengketa mengenai sertifikat ganda.

Oleh karena hal tersebut perlu adanya pengaturan serta lembaga negara yang secara khusus berkecimpung dan memiliki wenang dalam bidang pertanahan ataupun masalah penanganan pertanahan. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, dikuatkan atas pembentukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang disusun dengan memperhatikan sisi dan aspek aspirasi dan peran serta masyarakat guna dapat menunjang kesejahteraan umum. Sehingga BPN berperan dalam membantu dan melayani masyarakat dalam mendapatkan haknya dibidang pertanahan, serta dalam membantu masyarakat untuk dapat menemukan jalan

penyelesaian bila mana terdapat sengketa antar masyarakat mengenai haknya dibidang pertanahan.

Cara penyelesaian sengketa sertifikat ganda dapat di tempuh melalui jalan musyawarah, bila tidak ada kesepakatan antara pihak-pihak yang bersengketa maka di selesaikan sepihak oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, jika para pihak masih tidak menerima keputusan yang di jatuhkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, pihak-pihak tersebut dapat mengajukan gugatan pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Di Kabupaten Karangasem sendiri ada beberapa kasus sertifikat ganda. Apabila ada sertifikat yang *double* atau ganda akan langsung dibatalkan prosesnya oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Karangasem. Sehingga hal tersebut menyebabkan kasus mengenai sertifikat ganda belum mendapatkan atensi atau perhatian oleh Seksi Pengukuran Badan Pertanahan Nasional Karangasem.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai Upaya Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Terhadap Kepemilikan Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional Karangasem.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah ditulis diatas, penulis memberikan identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian sebagai berikut:

1. Dalam kehidupan bermasyarakat tanah saat ini menjadi salah satu komponen penting, tak jarang karena ingin menguasai tanah banyak yang menggunakan cara-cara yang dapat mengakibatkan permasalahan hukum.

2. Akibat dari adanya berbagai persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa.
3. Terdapat konflik-konflik sengketa pertanahan, salah satunya yakni mengenai sertifikat ganda yang membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pihak-pihak pemegang hak atas tanah, hal tersebut jelas merugikan masyarakat maupun badan hukum terkait.
4. Akibat dari adanya persengketaan terkait sertifikat ganda maka kekuatan hukum dari sertifikat tersebut akan hilang.
5. Masyarakat belum tahu bagaimana cara penyelesaian sengketa terkait adanya sertifikat ganda terhadap satu bidang tanah yang sama.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas maka penulis melakukan pembatasan ruang lingkup permasalahan yaitu, faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda dan penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karangasem.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa saja yang menjadi faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa tanah terhadap kepemilikan sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karangasem?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rincian masalah yang akan diteliti, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Umum

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pemikiran dan pengetahuan masyarakat luas terkait dengan upaya penyelesaian sengketa hak atas tanah terhadap kepemilikan sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karangasem.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda.
- b. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa tanah terhadap kepemilikan sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karangasem.

1.6 Manfaat Penelitian

Penulis berharap agar penelitian ini dapat bermanfaat secara teoritik maupun secara praktis yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya serta Hukum Perdata mengenai sertifikat ganda pada khususnya.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepustakaan tentang penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda.

- c. Hasil penelitian ini dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Menjadi sarana bagi peneliti untuk mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir sekaligus untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberi masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait dengan permasalahan yang diteliti dan dapat dipakai sebagai sarana yang efektif dan memadai dalam upaya mempelajari dan memahami ilmu hukum, khususnya Hukum Perdata dalam hal penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda.

