

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai modal dasar dan kekayaan di kehidupan individu, baik dalam kelompok dan negara. Untuk itu dalam upaya memenuhi kepentingan dari setiap individu serta kelompok tersebut, tanah memiliki fungsi yang berperan penting guna membangun tempat tinggal maupun sebagai lahan pertanian dan perkebunan. Indonesia sebagai negara agraris, yang kaya akan tanah dan tanah juga digunakan sebagai lahan penghidupan untuk orang-orang dalam mencapai kemakmuran di berbagai bidang, selain itu tanah juga dijadikan modal dasar untuk pembangunan suatu bangsa dan manfaatnya harus dapat diusahakan dengan sebaik-baiknya. Sesuai dengan perkembangan zaman, dan laju sistem pembangunan di Indonesia bukan saja memaksa harga tanah di berbagai tempat akan naik, tetapi juga telah menciptakan fenomena tanah sebagai “komoditi ekonomi” yang mempunyai nilai sangat tinggi, kemungkinan besar pertumbuhan pembangunan di Indonesia akan mengalami hambatan (Handoko, 2014 : 14).

Eksplorasi fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta seluruh segala yang terdapat didalamnya merupakan ditujukan untuk mencapai kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dituangkan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD Tahun 1945). Kemakmuran rakyat merupakan tujuan utama dalam pemanfaatan sumber daya alam Indonesia. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertifikat, pemegang hak atas tanah memiliki

bukti yang kuat atas tanah tersebut. Negara Republik Indonesia merupakan suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, yang dibentuk dengan tujuan untuk mengatur dan mengurus serta menyelesaikan segala kepentingan-kepentingan seluruh rakyat Indonesia (Santoso, 2015 : 29). Dengan dasar hal ini yang mana kemudian seluruh rakyat Indonesia kembali melimpahkan wewenang yang dimilikinya berkenaan dengan karunia Tuhan Yang Maha Esa tersebut di atas kepada Negara selaku badan penguasa untuk berwenang sepenuhnya menguasai, mengatur dan mengurus serta menyelesaikan segala masalah berkaitan dengan manajemen fungsi bumi, air dan ruang angkasa.

Wujud pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945 adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) mengatur bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian Hukum atas hak-hak atas tanah (Arba, 2017 : 20). Pasal 19 UUPA Ayat (1) menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Akan halnya Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA ialah Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang mulai diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Selanjutnya disingkat PP No. 24 Tahun 1997) menyebutkan tujuan dari pendaftaran tanah diantaranya :

1. Memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas bidang tanah, hak atas satuan rumah susun dan pendaftaran lainnya

sehingga dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

2. Menyiapkan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, untuk dengan mudah memperoleh data yang diperlukan untuk proses hukum terhadap bidang tanah yang terdaftar dan satuan rumah susun.
3. Demi terselenggaranya tertib pengelolaan lahan.

Sertifikat Hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila di anggap perlu dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang di daftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban yang ada di atasnya) (Parlindungan, 2019 : 24). Dalam Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Sertifikat adalah alat bukti yang sah dari sertifikat hak sebagai alat bukti yang kuat dari data fisik dan hukum yang terkandung di dalamnya, dengan ketentuan bahwa data fisik dan hukum tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan standar tentang hak atas tanah.
- (2) Dalam hal sertipikat tanah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah dengan itikad baik dan benar-benar menguasai tanah, pihak lain yang meyakini bahwa ia mempunyai hak atas tanah tidak boleh meminta sertipikat tanah. Hak ini dilaksanakan apabila dalam jangka waktu lima tahun setelah sertipikat diterbitkan, tidak ada keberatan tertulis yang diajukan kepada pemegang sertipikat dan direktur kantor pertanahan yang bersangkutan, atau tidak diajukan proses pengadilan sehubungan dengan hak guna tanah atau penerbitan sertifikat.

Tata cara pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah terdiri atas salinan buku tanah yang berisi data yuridis, dan terlampiri Surat Ukur yang memuat data fisik, kemudian dijilid agar menjadi satu dan diberi sampul berwarna hijau bergambar burung garuda. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis

tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Jika sertipikat tanah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah dengan itikad baik dan benar-benar menguasai tanah, maka pihak lain yang berkeyakinan bahwa ia mempunyai hak atas tanah tidak boleh meminta sertipikat tanah. Dalam melaksanakan hak ini, apabila dalam waktu lima tahun setelah sertipikat diterbitkan, ia tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan penanggung jawab kantor pertanahan yang bersangkutan, atau tidak mengajukan gugatan ke pengadilan atau mengeluarkan sertifikat hak guna lahan (Permadi, 2016 : 38).

Indonesia sendiri menganut skema pengumuman yang kurang baik akan tetapi unsurnya positif mengikuti aturan seperti yang dituangkan dalam Pasal 19 UUPA secara tersirat. Pasal 19 UUPA menyatakan: “Untuk menjamin kepastian hukum bagi pemerintah, pendaftaran tanah dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah. Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas nemo plus juris, orang tidak boleh melepaskan atau mengalihkan hak melebihi apa yang dimilikinya, sehingga negara tidak menjamin keaslian data yang diberikan. Sekalipun telah didaftarkan, pembeli tetap dapat mengajukan gugatan terhadap orang yang mempunyai bukti bahwa ia adalah pemilik barang tersebut (Safitri, 2020 : 790). Pembuktian sertifikat hak atas tanah di Indonesia menjadi kuat. Namun sertifikat tanah masih dapat dibatalkan berdasarkan ketentuan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997. Dalam Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Sertifikat ini merupakan bukti hak milik dan merupakan alat bukti yang kuat atas data fisik dan data hukum yang dikandungnya, sepanjang data fisik dan hukum tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan standar tanah hak.
- (2) Jika sertipikat tanah itu diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang telah memperoleh tanah dengan itikad baik dan benar-benar menguasai tanah itu, dianggap bahwa pihak lain yang memiliki hak atas tanah itu dapat, jika dalam waktu 5 (lima) tahun setelah sertifikat diterbitkan, tidak lagi menuntut pelaksanaan hak atas tanah, tidak ada keberatan tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala biro pertanahan yang bersangkutan, atau tidak ada proses pengadilan untuk hak pakai atau penerbitan sertifikat.

Hal ini berpengaruh terhadap banyaknya masalah yang timbul dari adanya penggunaan sistem publikasi negatif dalam faktor positif di Indonesia. Kelemahan dari penerapan sistem publikasi negatif berunsur positif Indonesia dapat memicu munculnya sertifikat ganda.

Sertifikat ganda adalah terjadinya penerbitan lebih dari satu sertifikat pada obyek tanah yang sama. Hal ini seharusnya tidak terjadi karena penerbitan sebuah sertifikat hanya dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sehingga sebelum dilakukan penerbitan sertifikat tanah dilakukan pengecekan ulang terhadap buku induk tanah. Fenomena sertifikat ganda bukanlah hal yang baru di Bali. Salah satu contoh kasus yang terjadi di Desa Julah, Kecamatan Tejakula, Kabupaten Buleleng dimana dituangkan dalam Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Denpasar Nomor : 18/G/2020/PTUN.DPS dengan

Penggugat IMS yang menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng karena telah menerbitkan sertifikat hak milik tanah diantaranya :

1. Sertifikat Hak Milik No. 01263, Surat Ukur No. 00989/Julah/2018 tertanggal 02/08/2018, luas : 1.585 m2 terbit tanggal 03/09/2018;
2. Sertifikat Hak Milik No. 01264, Surat Ukur No. 00990/Julah/2018 Tanggal 02/08/2018, luas : 1.745 m2, terbit tanggal 03/09/2018;
3. Sertifikat Hak Milik No. 01265, Surat Ukur No. 00991/Julah/2018 Tanggal 02/08/2018, luas : 675 m2, terbit tanggal 03/09/2018;
4. Sertifikat Hak Milik No. 01266, Surat Ukur No. 00995/Julah/2018 Tanggal 02/08/2018, luas : 760 m2, terbit tanggal 03/09/2018;
5. Sertifikat Hak Milik No. 01295, Surat Ukur No. 01021/Julah/2018 Tanggal 02/08/2018, luas : 1.005 m2 terbit tanggal 03/09/2018;
6. Sertifikat Hak Milik No. 01296, Surat Ukur No. 01025/Julah/2018 Tanggal 02/08/2018, luas : 945 m2, terbit tanggal 03/09/2018;
7. Sertifikat Hak Milik No. 01297, Surat Ukur No. 01022/Julah/2018 Tanggal 02/08/2018, luas 1.170 m2 terbit tanggal 03/08/2018.

Seluruh tanah diatas memiliki lokasi yang sama dengan Sertifikat Hak Milik No. 1569, NIB : 02158, Surat Ukur No. 2159/1986 Tanggal 28-5-1986, seluas 7.000 m2 atas nama IWS terletak di Desa Julah, Kecamatan Tejakula milik Penggugat IMS telah menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap Sertifikat Hak Milik yang dimiliki oleh Penggugat IMS.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bertujuan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku berfokus menyelenggarakan urusan pada lingkup agrarian serta tata ruang Indonesia yang

diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (Silviana, 2012 : 113). Namun meskipun sudah dibentuk, masih banyak kasus sengketa tanah yang terjadi di dalam masyarakat salah satunya mengenai keberadaan sertifikat ganda. Dalam hal ini, BPN sendiri tidak bisa memberikan jaminan kepastian dan kekuatan hukum siapa yang berhak atas objek sebuah tanah apabila terjadi sengketa sertifikat ganda. BPN akan bertugas menjadi mediator seperti yang tertuang dalam Pasal 33 Ayat (1) Peraturan BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 mengenai “gelar kasus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 Ayat (1) huruf c dapat dilakukan melalui persuasive, fasilitasi, mediasi para pihak dalam rangka penanganan sengketa”. Apabila kedua belah pihak belum bisa terima maka dapat mengadakan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan tanggungjawab akan dialihkan pada kedua belah pihak. Penulis berpendapat bahwa BPN juga seharusnya terlibat dalam penanganan sengketa atas munculnya sertifikat ganda sampai selesai karena penerbitan sertifikat ganda dilakukan oleh BPN itu sendiri. Berdasarkan kasus yang pernah terjadi di Bali mengenai sertifikat ganda dan kewenangan BPN yang hanya dapat menjadi mediator dalam sebuah sengketa mengenai sertifikat kepemilikan hak atas tanah.

Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria sudah menegaskan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Kemudian Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan terkait dalam hal pendaftaran tanah dibuktikan dengan sertifikat dimana

pengertian sertifikat tercantum dalam Pasal 32 PP Pendaftaran Tanah yang menegaskan bahwa sertifikat ialah tanda bukti hak yang kuat dalam hal hak tanah, namun dalam kenyataannya sampai pada terjadinya kasus diterbitkannya sertifikat atas tanah yang sebelumnya sudah memiliki sertifikat hak milik di Desa Julah, Tejakula membuktikan bahwa penyelenggaraan aturan tersebut jauh dari kata memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah, maka penulis ingin menelaah lebih dalam mengenai pertanggungjawaban BPN terhadap munculnya sertifikat ganda dengan judul proposal skripsi dengan judul **“Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Tanah yang Terbit Ganda Di Desa Julah, Kecamatan Tejakula, Buleleng”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Persoalan mengenai tanah di Indonesia semakin banyak terjadi dengan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat.
2. Kewenangan BPN dalam menerbitkan sertifikat tanah tidak melakukan pengecekan secara fisik sampai terbitnya sertifikat ganda.
3. Terbitnya sertifikat ganda hak atas tanah mengakibatkan ketidakpastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah.

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian ini meliputi kepastian hukum mengenai kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan ganda sampai pada pertanggungjawaban BPN di Kabupaten Buleleng terhadap adanya sertifikat ganda di Desa Julah, Kecamatan Tejakula.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kepastian hukum mengenai kepemilikan sertifikat hak atas tanah ?
2. Bagaimana pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Buleleng terhadap adanya sertifikat ganda di Desa Julah, Kecamatan Tejakula Dalam Putusan Nomor 18/G/2020/PTUN.DPS ?

1.5 Tujuan Penelitian

1.5.1 Tujuan Umum

Secara umum Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh ilmu pengetahuan dalam kepastian hukum terhadap sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan ganda .

1.5.2 Tujuan Khusus

Secara khusus penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum mengenai kepemilikan sertifikat hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Buleleng dengan adanya kepemilikan hak atas tanah berupa sertifikat ganda di Desa Julah, Kecamatan Tejakula Dalam Putusan Nomor 18/G/2020/PTUN.DPS.

1.6 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian tentang kepastian hukum sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan ganda di Desa Julah, Kecamatan Tejakula diharapkan memberika dua manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Untuk mengkaji secara filosofis, yuridis dan sosiologi tentang kepastian hukum sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan ganda di Desa Julah, Kecamatan Tejakula.

2. Manfaat Praktis

Sebagai sumbangan pemikiran dalam kepastian hukum sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan ganda di Desa Julah Kecamatan Tejakula.

