

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah adalah karunia dari tuhan Yang Maha Esa, tanah memiliki nilai yang sangat tinggi baik secara ekonomi, sosiologi, maupun secara derajat seseorang ditengah masyarakat. Tanah adalah bagian terluar bumi yang memiliki satuan terbatas panjang dan lebar, yang dikuasai oleh negara baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Tanah sebagai salah satu sumber daya alam merupakan kekayaan dan modal dasar dalam berkehidupan baik secara individu, kelompok, maupun bernegara. Tanah merupakan elemen kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan dan mata pencarian. Manusia hidup dan berkembang baik serta melakukan aktivitas diatas tanah, sehingga setiap manusia berhubungan dengan tanah.

Tanah berfungsi sebagai tempat tinggal maupun sebagai lahan pertanian dan perkebunan. Sebagai negara agraris, tanah merupakan lahan penghidupan bagi tiap-tiap orang untuk mencapai kemakmuran di berbagai bidang, selain itu tanah juga merupakan modal dasar dalam pembangunan suatu bangsa dan manfaatnya harus dapat diusahakan dengan sebaik-baiknya. Tanah sebagai salah satu sector agrarian maupun investasi merupakan faktor yang penting bagi masyarakat, misalnya sebagai capital aset tanah menjadi benda ekonomi yang sangat penting yang bisa dijadikan bahan perniagaan juga sebagai objek spekulasi sesuai dengan harganya yang semakin tahun terus meningkat. Tanah merupakan objek yang rawan terlibat sengketa, baik itu sengketa antar perseorangan sengketa dengan

badan hukum ataupun sengketa yang melibatkan pemerintahan. Kepemilikan tanah telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Setiap masyarakat wajib untuk mendaftarkan kepemilikan haknya untuk tercapainya kepastian pendaftaran tanah tersebut sesuai dengan yang diwajibkan oleh undang-undang. Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah memberikann kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki, kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh hanya jika pemegang hak atas tanah melakukan pendaftaran tanah. Selain itu didaftarkan hak atas tanah adalah memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yaitu siapa pemilik tanah tersebut dan kepastian mengenai objeknya yaitu letaknya, batas tanahnya, luasnya serta ada atau tidaknya bangunan diatas tanah tersebut.

Setelah dilakukannya pendaftaran tanah akan muncul produk hukum yaitu diberikannya surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah oleh pemerintah atau yang sering disebut dengan sertifikat. Sertifikat ini merupakan alat bukti yang kuat yang berisikan tentang data fisik dan data yuridis atas tanah. Data fisik dan data yuridis tersebut harus sesuai dengan data yang ada didalam surat ukur dan buku tanah hak yang didaftarkan. Fungsi utama dari sertifikst adalah sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C Undang-Undang Pokok Agraria. Oleh karena itu siapa saja dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila namanya tercantum dalam sertifikat tersebut (Rizki, 2020:32). Kepemilikan hak atas tanah harus dapat membuktikan keadaan-keadaan dari tanahnya tersebut misalnya luasnya, batas-batasnya ataupun segala sesuatu yang berhubungan dengan bidang tanah dimaksud. Apabila dikemudian hari nanti terjadi tuntutan hukum di pengadilan

mengenai hak kepemilikan atau penguasaan atas tanah, maka semua keterangan yang dimuat dalam sertifikat atas tanah itu memiliki kekuatan pembuktian yang kuat dan oleh karenanya hakim harus menerima sebagai keterangan yang benar, sepanjang tidak ada bukti lain yang membuktikan sebaliknya.

Pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta segala apa yang terkandung didalamnya adalah ditujukan untuk mencapai kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 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 (Permadi, 2016:98). Negara Republik Indonesia adalah merupakan suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, yang dibentuk guna mengatur dan mengurus serta menyelesaikan segala kepentingan-kepentingan dari seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar hal inilah di 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 persoalan tersebut dengan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa. Wujud dari pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) mengatur bahwa Pemerintah mengadakan pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian Hukum atas hak-hak atas tanah. Pasal 19 ayat (1) UUPA

menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) menyebutkan tujuan dari pendaftaran tanah diantaranya :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan satuan rumah susun dan hal-hal lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk 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 rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Bentuk perlindungan Hukum terkait tentang hak atas tanah adalah sertifikat atau hak milik atas tanah, namun fenomena yang kerap kali terjadi di masyarakat terdapat sejumlah kasus sertifikat ganda, yaitu dimana sebidang tanah terdaftar dalam dua buah sertifikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Akibat dari terbitnya sertifikat ganda tersebut menimbulkan konflik atau sengketa perdata antar para pihak, yang mana akan ada salah satu pihak yang dirugikan dalam kasus sertifikat ganda ini. Sertifikat ganda adalah terjadinya penerbitan lebih dari satu sertifikat pada obyek tanah yang sama (Mulyadi, 2019:88). Hal ini seharusnya tidak terjadi karena penerbitan sebuah sertifikat hanya dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut

sebagai BPN) sehingga sebelum dilakukan penerbitan sertifikat tanah dilakukan pengecekan ulang terhadap buku induk tanah (Sutedi, 2012:74). Sertifikat ganda terjadi apabila sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat, terjadi tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Sertifikat ganda terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam pendaftaran tanah atau peta situasi daerah. Sertifikat ganda juga bisa disebabkan oleh pihak luar atau karena sudah terbit tapi diterbitkan lagi.

Perbuatan hukum Pemerintah atau BPN dalam melakukan pendaftaran dan menerbitkan sertifikat sebagai suatu perbuatan hukum, untuk menimbulkan keadaan hukum baru dan melahirkan hak-hak serta kewajiban-kewajiban hukum baru terhadap orang/subyek hukum tertentu, harus memenuhi syarat-syarat dan tidak boleh mengandung unsur kesalahan baik menyangkut aspek teknis pendaftaran tanah maupun aspek yuridis. Kesalahan ini berakibat batal atau dapat dibatalkan. Kesalahan data fisik maupun data yuridis dalam pendaftaran tanah akan menghilangkan unsur kepastian hukum hak atas tanah, sehingga orang berhak terhadap tanah tersebut akan dirugikan (Salim, 2019:74). Kesalahan yang akan mengakibatkan terjadinya informasi yang salah di BPN sebagai alat kelengkapan Negara yang juga berarti menciptakan administrasi pertanahan yang tidak tertib. BPN yang bertujuan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku berfokus menyelenggarakan urusan pada lingkup agraria serta tata ruang Indonesia yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Perpres No. 20 Tahun 2015). Namun meskipun sudah dibentuk, masih banyak kasus sengketa tanah yang terjadi di dalam masyarakat salah satunya

mengenai keberadaan sertifikat ganda (Angga, 2013: 32). Dalam hal ini, BPN sendiri tidak bisa memberikan jaminan kepastian dan kekuatan hukum siapa yang berhak atas objek sebuah tanah apabila muncul sertifikat ganda. Hal ini dikarenakan Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang berunsur positif sehingga selama ada yang bisa membuktikan kepemilikan tanah lebih dari satu sertifikat tanah, maka sertifikat tersebut dapat digugat (Safitri, 2020:73).

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda dapat diselesaikan melalui proses *litigasi* maupun proses *non-litigasi*. Penyelesaian sengketa melalui proses *litigasi* merupakan proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Sedangkan penyelesaian melalui *non-litigasi* merupakan proses penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar persidangan atau sering disebut dengan alternatif penyelesaian sengketa. Proses pengadilan (*litigasi*) menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversial yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya. Sebaliknya, melalui proses di luar pengadilan (*non-litigasi*) menghasilkan kesepakatan kesepakatan yang bersifat *win-win solution* yang terhindar dari kelambatan proses penyelesaian yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif. Mediasi merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa diluar lembaga peradilan (*non litigasi*) dengan bantuan orang lain atau pihak ketiga yang netral dan tidak memihak serta tidak sebagai pengambil keputusan yang disebut mediator. Maka mediasi merupakan proses pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak dan netral bekerja dengan pihak yang bermasalah untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan yang memuaskan dan dapat mengembalikan keseimbangan kepentingan terutama korban yang telah dirugikan akibat perbuatan

pelaku tindak pidana, pihak luar dalam hal ini mediator hanya bersifat pasif, hanya menyediakan tempat untuk komunikasi dan diskusi antara korban dan pelaku sehingga masing-masing pihak bisa mengemukakan keinginannya (riswanti, 2022: 47). Untuk hasil keputusan tetap diserahkan kembali kepada kedua belah pihak yang bersengketa.

Fenomena sertifikat ganda bukanlah hal yang baru di Bali khususnya di BPN kota Singaraja. Salah satu contoh kasus mengenai sertifikat ganda yang terjadi adalah di Kantor Notaris PPAT I Kadek Dony Hartawan Kabupaten Buleleng, sertifikat dengan nomor surat hak milik (selanjutnya disingkat dengan SHM) 00656, Kelurahan Kampung Kajanan, Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali, tanggal 18 Oktober 1996, Surat Ukur Sementara Tanggal 12-9-1996, Nomor 5724/1996, luas 10m² atas nama pemegang hak : I Gusti Bagus Made M (disamakan) yang diperoleh berdasarkan atas warisan dari sang Nenek yang bernama Alm Gusti Ayu T (disamakan). Namun Pada Tanggal 2 September 2019 BPN menerbitkan sertifikat hak milik Nomor 00622 Kelurahan Kampung Kajanan, Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali, Surat Ukur Tanggal 26-8-2019, Nomor 00180/2019, luas 18m² atas nama pemegang hak : I Ketut Dharma P (disamakan). Sertifikat dengan SHM 00656 dengan sertifikat nomer SHM 00622 memiliki lokasi yang sama persis titik dengan bidang tanah yang sama persis, yang artinya sertifikat SHM 00656 tumpang tindih dengan sertifikat SHM 00622 atau sertifikat ganda. Berdasarkan uraian fenomena dalam kasus diatas adalah sertifikat ganda, yaitu sebidang tanah terdaftardalam 2 (dua) buah sertifikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Akibat dari terbitnya sertifikat ganda tersebut menimbulkan Konflik perdata antar

para pihak. kemudian untuk membuktikan jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut diselesaikan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat dan perlindungan hukum terhadap penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Terkait dengan keberadaan dan fungsi tanah, terdapat hubungan hukum antara manusia dengan tanah, mencakup perbuatan peralihan hak yaitu jual beli, sewa menyewa, hibah, pewarisan maupun tukar menukar tanah, serta pelepasan hak atas tanah guna memberikan kepastian hukum atas perbuatan dimaksud, maka perlu dituangkan dalam akta, yang selama ini dibuat dihadapan PPAT. Kepastian hukum hak atas tanah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, peraturan pemerintah tersebut disempurnakan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan pemerintah terbaru ini memang banyak dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah. Berdasarkan fakta-fakta yang ada di masyarakat, Sertifikat Hak Atas Tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Atas Tanah. Sertifikat Hak Atas Tanah masih menghadapi kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki Hak Atas Tanah tersebut, Sehingga apabila dapat dibuktikan secara hukum bahwa dialah pemilik sebenarnya maka Sertifikat Hak Atas Tanah dapat dibatalkan.

Masalah pertanahan merupakan salah satu sektor pembangunan yang memerlukan penanganan yang amat serius dan ekstra hati-hati dari Pemerintah. Diperlukannya ekstra kehati-hatian ini karena permasalahan tanah sejak dahulu hingga sekarang merupakan persoalan hukum yang sangat pelik dan kompleks.

Khususnya adanya sertifikat ganda atas tanah, yang mana sebidang tanah memiliki dua sertifikat tanah oleh dua orang yang berbeda. Dengan adanya dua sertifikat dalam satu bidang tanah yang sama ini mengakibatkan adanya salah satu pihak yang dirugikan dalam kasus ini. Maka peneliti tertarik ingin mengkaji penelitian tentang sertifikat ganda dalam bentuk proposal skripsi dengan judul **“Penyelesaian Sengketa Secara Non Litigasi Dalam Proses Sertifikasi Tanah Akibat Dari Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan diatas maka terdapat beberapa identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian, adapun identifikasimasalah sebagai berikut:

1. Terdapat dua kepemilikan sertifikat tanah yang sah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.
2. Terdapat konflik sertifikat ganda di kantor Notaris saat proses sertifikasi.
3. Adanya pihak yang dirugikan dalam kepemilikan dua hak milik dalam satu bidang tanah yang sama.
4. Adanya penyelesaian konflik sertifikat ganda secara *non litigasi* di kantor pertanahan di Buleleng.

1.3 Pembatasan Masalah

Penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah perlu ditegaskan mengenai materi yang diatur didalamnya. Hal ini sangat diperlukan untuk menghindari agar isi atau

materi yang terkandung didalamnya tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang telah dirumuskan sehingga dapat diuraikan secara sistematis. Pembatasan masalah dari penelitian hukum ini berkaitan dengan adanya sertifikat ganda.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan oleh peneliti diatas maka peneliti dapat mengidentifikasi 2 (dua) rumusan masalah, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah yang sah terhadap munculnya sertifikat ganda?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa sertifikat ganda secara *non litigasi* di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumuan masalah yang telah disampaikan diatas, maka tujuan dari penelitian hukum ini terdiri dari:

1.5.1 Tujuan Umum

Tujuan penelitian ini adalah dalam rangka pengembangan ilmu hukum terkait dengan paradigma *science as a process* (perlindungan sebagai proses). Dengan paradig, ilmu tidak akan pernah habis (final) dalam panggilannya atas kebenaran di bidang objeknya masing-masing. Adapun tujuan umum dari penelitian ini adalah dalam rangka pengembangan ilmu hukum mengenai “Penyelesaian Sengketa Secara Non Litigasi Dalam Proses Sertifikasi Tanah Akibat Dari Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng”

1.5.2 Tujuan Khusus

Mengenai tujuan khusus dari dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum kepemilikan yang sah terhadap sertifikat ganda.
- b. Untuk mengetahui jalan penyelesaian sengketa sertifikat ganda secara *non litigasi* di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN).

1.6 Manfaat Penelitian

Peneliti berharap agar penelitian ini dapat bermanfaat secara teoritis maupun secara praktis yaitu sebagai berikut:

1.6.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran dari referensi yang dapat menambah pengetahuan dan wawasan khususnya bagi mahasiswa dan memperkaya pengembangan ilmu pengetahuan pertanahan khususnya mengenai penyelesaian konflik sertifikat ganda.

1.6.2 Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Melalui penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan kontribusi ilmiah untuk memaksimalkan peran hak milik atas tanah.

- b. Bagi Masyarakat

Memberikan sumbangan pemikiran dan pengetahuan yang luas bagi masyarakat dan pelaku usaha serta diharapkan dapat menjadi

pertimbangana bagi pihak penegak hukum dalam memahami konflik sertifikat ganda.

c. Bagi Mahasiswa Dan Kaum Akademisi

Melalui penelitian ini, diharapkan peneliti mampu menambah wawasan terkait dengan pengetahuan dan wawasan khususnya bagi mahasiswa dan memperkaya pengembangan ilmu pengetahuan tentang penyelesaian konflik sertifikat ganda.

d. Bagi Peneliti

Peneliti dapat membuat dan menyusun karya tulis yang sesuai dengan kaidah penulisan karya ilmiah, menambah wawasan peneliti terkait dengan perkembangan dunia hukum, secara khusus mengenai penyelesaian konflik sertifikat ganda.

