

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang dikaruniai oleh Tuhan Yang Maha Esa untuk manusia, dimana negara Indonesia merupakan negara yang berkembang dengan kehidupan dan perekonomian seluruh rakyatnya bercorak agraris yang bergantung pada tanah. Maka dari itu setiap warga negara Indonesia wajib untuk menjaga kelestarian-Nya. Tanah menjadi suatu kebutuhan mendasar setiap manusia karena sangat terlihat dari keinginan tiap manusia dalam memperoleh dan mempertahankan tanah yang mereka inginkan maupun tanah yang telah mereka miliki¹. Secara Konstitusional, Undang - Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 33 ayat (3) berbunyi, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dasar tersebut, kemakmuran masyarakat yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagaimana tanah menjadi bermanfaat untuk memakmurkan masyarakat, disebutkan bahwa terdapat kepastian hukum, jaminan dan perlindungan hukum bagi setiap warga Negara yang

¹ Urip Santoso, 2008, *Hukum Agraria & Hak - Hak Atas Tanah*, Jakarta. Kencana, hlm. 51.

memanfaatkan fungsi dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama yang adil.²

Hak milik dapat dikatakan sebagai hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan atau objek yang akan dimiliki secara leluasa dan bebas terhadap kebendaan atau objek tersebut. Hak milik bisa saja dicabut apabila hak tersebut disalahgunakan sehingga bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang telah ditetapkan oleh kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan pencabutan hak tersebut demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.³ Hak milik atas tanah merupakan hak untuk mempertahankan, memperlakukan suatu hak atas tanah sebagai kepunyaannya sendiri yaitu meliputi hak untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah dan hak untuk dapat mempergunakan tanah itu sebagai miliknya, yang mana pemilik hak atas tanah dapat melakukan perbuatan hukum atas tanah tersebut. Permasalah-permasalahan pertanahan seperti keadaan sekarang ini semakin bertambah rumit, seperti yang terjadi di Kabupaten Pati Jawa Tengah, dimana ada permasalahan sengketa tanah yang harus diselesaikan melalui Litigasi (jalur hukum), baik melalui Peradilan Umum maupun melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Namun ada juga yang Non Litigasi (diluar pengadilan), hal ini dilakukan oleh para pihak-pihak yang bersangkutan dengan adanya

² Penjelasan umum atas Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria/UUPA.

³ Ilyas Ismail, "Kajian terhadap Hak Milik atas Tanah yang Terjadi Berdasarkan Hukum Adat", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 56, Th. XIV (April, 2012), h 1-11.

sengketa tanah demi memperoleh suatu kepastian hukum atas tanah yang disengketakan.

Pendaftaran tanah digunakan untuk mendaftarkan tanah yang belum didaftarkan/ belum bersertifikat, yang mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan oleh pasal 19 UUPA. Pendaftaran Tanah dilakukan di Kantor Badan Pertanahan Nasional dan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).⁴ Berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), adanya kecenderungan dalam sengketa masalah pertanahan yang diajukan pada PTUN setempat dan yang menjadi objek sengketa pertanahan adalah putusan Kepala Kantor Pertanahan berupa penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) atau penolakan penerbitan Sertifikat Hak Milik.⁵ Penerbitan sertifikat tanah yang dilakukan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) bisa saja terjadi adanya kesalahan dalam hal ukuran luas mengenai luas tanahnya yang mengakibatkan pihak pemilik Sertifikat Hak Milik merasa dirugikan atas terbitnya Sertifikat Hak Milik tersebut. Hal ini terjadi bisa saja dikarenakan kesalahan prosedural dalam proses pendaftaran tanah.

Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat dan autentik mengenai data fisik maupun data

⁴ Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Penerbit Arkola, hlm. 25.

⁵ Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 jo Undang -Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara(PTUN).

yuridis. Kekuatan sertifikat berdasarkan data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur. Oleh karena itu, Kantor Badan Pertanahan Nasional berperan penting dalam membantu serta melayani masyarakat dalam hal mendapatkan yang menjadi haknya di bidang pertanahan sesuai dengan peraturan yang berlaku, sekaligus membantu masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan apabila terjadi sengketa pertanahan antar masyarakat atau pihak masyarakat lainnya yang berkaitan dengan pertanahan.⁶ Menurut A.P. Parlindungan, menyatakan “Sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh Badan Hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian atas sebagian yang lain”, jika pada proses pembuktian melalui BPN tidak ditemukan titik terang maka wewenang pembuktian sertifikat hak atas tanah ganda dilanjutkan melalui jalur Pengadilan yang dianggap memiliki kompetensi dalam memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak tersebut dan membatalkan salah satu diantara sertifikat sehingga akan hanya ada satu sertifikat saja yang memiliki objek tanah atau lahan dan yang lain bukan merupakan objek yang tertera dalam sertifikat tersebut.⁷

Sertifikat ganda disebut pula “Sertifikat Tumpang Tindih (*Overlapping*)”, baik secara menyeluruh maupun sebagian dari suatu tanah atau lahan tersebut. Yang tidak dapat dikategorikan sebagai sertifikat tanah ganda, yaitu :

⁶ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 111.

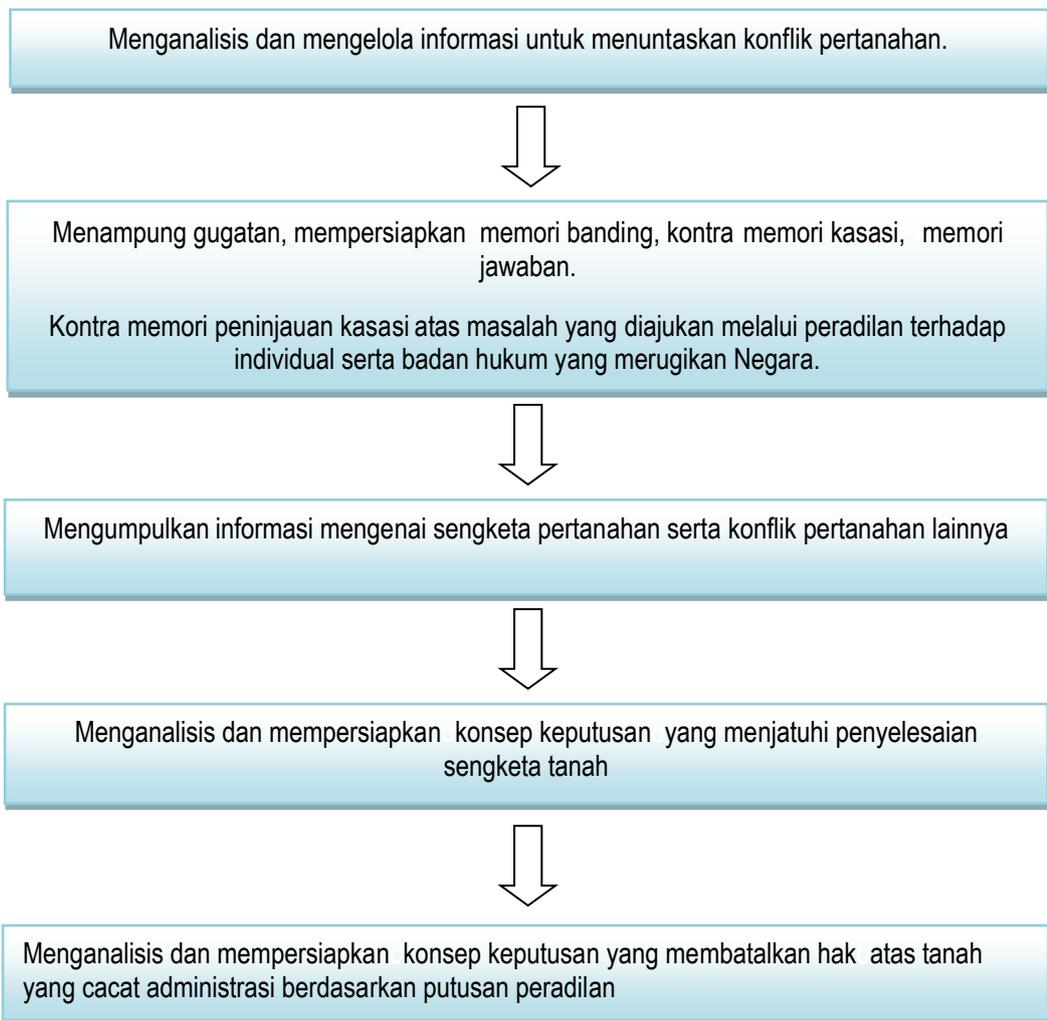
⁷ Eko Yulian Isnur, 2012, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, hlm. 10

1. Sertifikat tanah yang telah diterbitkan oleh BPN untuk mengganti Sertifikat yang telah rusak;
2. Sertifikat tanah yang telah diterbitkan oleh BPN untuk mengganti Sertifikat yang telah hilang;
3. Sertifikat tanah yang telah diterbitkan oleh BPN untuk mengganti Sertifikat yang telah dibatalkan; Yang dimaksud dibatalkan yaitu sertifikat telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.

Sertifikat ganda sering terjadi di wilayah atau daerah yang masih kosong, belum dibangun dan didaerah perbatasan kota dimana lokasi tanah tersebut belum ada peta pendaftaran tanahnya.⁸ Kantor BPN mengusahakan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan sesuai pada peraturan perundang - undangan yang berlaku dan dengan mencermati rasa keadilan serta menghormati hak dan kewajiban setiap pihak. Untuk meminimalkan konflik sengketa pertanahan dalam hal sertifikat tanah ganda, sehingga kedudukan BPN yang dicoba untuk membantu setiap masyarakat antara lain ada pada gambar berikut :

⁸ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, *op. cit.* hlm. 38

Gambar 1.1
Upaya BPN Meminimalkan Permasalahan Sengketa Pertanahan



(Sumber: <https://narendraalmost.com/penyelesaian-sengketa-tanah-sertifikat-ganda/>)

Badan Pertanahan Nasional memiliki mekanisme tertentu dalam menangani serta menyelesaikan sengketa pertanahan maupun konflik pertanahan lainnya, mekanisme penyelesaian sengketa sertifikat tanah ganda yaitu:

1. Melakukan pengaduan di Kantor BPN mengenai sengketa tanah.

2. Pengaduan ditindaklanjuti dengan pemahaman permasalahan. Permasalahan tersebut terjadi karena faktor kewenangan BPN atau tidak.
3. Jika konflik tersebut terjadi karena kewenangan BPN, maka BPN mempelajari konflik tersebut untuk meyakinkan kembali atas pengaduan dan memastikan kembali apabila pengaduan akan diproses lebih lanjut.
4. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pengecekan informasi data administrasi dan yuridis, maka kepala kantor akan mengambil langkah penangkalan mutasi.
5. Jika kasus bersifat strategis, maka dibutuhkan pembuatan sebagian unit kerja. Jika bersifat sosial, politis serta murah maka kelompok kecil/regu akan mengaitkan dengan institusi berbentuk DPR maupun DPRD, kementerian dalam negara, pemerintah wilayah terkait.
6. Kelompok kecil/regu akan menyusun laporan hasil penelitian tersebut untuk menjadikan bahan saran dalam penyelesaian konflik.⁹

Tanah atau lahan yang sedang dalam kasus sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak manapun baik pihak pemegang sertifikat maupun pihak lainnya. Hal ini secara ekonomis memang sangat jelas merugikan, karena tanah yang sedang dikuasai oleh pihak lain tersebut tidak sedang produktif. Tanah atau lahan tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk memproduksi barang dan jasa, serta tidak dapat dijadikan jaminan di bank.

⁹ Narendra, Penyelesaian Sengketa Tanah Serta Sertifikat Ganda Oleh BPN, 27 September 2019, <https://narendralamont.com/penyelesaian-sengketa-tanah-serta-sertifikat-ganda-oleh-bpn/> diakses pada 10 Januari 2021 pukul 10.00.

Apabila permasalahan sertifikat yang dikuasai oleh pihak lain ternyata masih dalam haknya untuk dikelola dan tidak ditangani secara benar-benar maka akan mengganggu kestabilan perekonomian. Sebagian besar konflik sengketa pertanahan dalam hal sertifikat tanah ganda dituntaskan melalui 3(tiga) cara yaitu:

1. Penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara musyawarah secara langsung antar para pihak.

Musyawarah untuk mencapai kata mufakat merupakan perwujudan nilai dalam Pancasila sila ke-4. Musyawarah dilakukan di luar majelis hukum dengan atau tanpa mediator. Mediator ialah pihak netral yang membantu para pihak dalam proses musyawarah untuk mencapai kata mufakat, mediator pada umumnya pihak Kepala Desa/Lurah atau pihak Badan Pertanahan Nasional.

2. Melalui arbitrase serta alternatif penyelesaian sengketa pertanahan penyelesaian perkara sengketa pertanahan di luar peradilan umum dengan berdasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis dan disepakati oleh para pihak yang bersengketa. Alternatif penyelesaian sengketa dilakukan di luar peradilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. APS dilakukan berdasarkan kata sepakat yang dilakukan para pihak yang bersengketa baik dengan ataupun tanpa bantuan dari pihak ketiga yang netral.
3. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui litigasi atau jalur peradilan

Proses penyelesaian sengketa melalui litigasi harus ada kejelasan informasi dan bukti yang terkait dalam sengketa yang akan disidangkan untuk menghindari permasalahan yang tidak terduga dikemudian hari. Berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia penyelesaian terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke Pengadilan Universal, sengketa putusan BPN melalui PTUN serta sengketa terkait tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama. Bersumber padauraian tentang spesifikasi lembaga penyelesaian sengketa litigasi maupun lembaga non litigasi, hingga saat ini semua cara tersebut tidak dapat menyelesaikan permasalahan sengketa pertanahan dengan tuntas dalam waktu singkat bahkan cenderung lama dan berlarut-larut.

Di Kabupaten Pati permasalahan pertanahan yang harus segera diselesaikan yaitu konflik pertanahan dan konflik tanah yang tumpang tindih sehingga terbitnya sertifikat ganda/dobel dengan lokasi yang sama namun pihak pemilik berbeda yang bisa saja diakibatkan oleh kesalahan administrasi pertanahan karena pihak desa tidak kooperatif, sistem desa yang kurang lengkap dan ketidaktahuan apabila objek tanah tersebut sudah bersertifikat atau bisa terjadi akibat kesengajaan para pihak itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis bermaksud untuk mengkaji dan menulis dalam bentuk skripsi dengan judul : **“Penyelesaian Terhadap Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah Ganda Oleh Kantor**

Pertanahan Kabupaten Pati (Studi Kasus di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah penulis paparkan di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian sengketa sertifikat hak atas tanah ganda oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pati?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat penyelesaian sengketa sertifikat hak atas tanah ganda tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mempelajari cara penyelesaian Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dalam menyelesaikan permasalahan terhadap sengketa sertifikat hak atas tanah ganda.
2. Untuk mengetahui dan mempelajari faktor - faktor penghambat dalam menyelesaikan permasalahan sengketa sertifikat hak atas tanah ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini bermanfaat memberikan tambahan ilmu pengetahuan bagi pengembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya bidang Pertanahan terkait tentang Penyelesaian Badan Pertanahan

Nasional (BPN) Kabupaten Pati dalam menyelesaikan sengketa sertifikat hak atas tanah ganda.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah pengetahuan serta wawasan dalam Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya bidang Pertanahan yang berkaitan dengan permasalahan sertifikat hak atas tanah ganda bagi masyarakat.

E. Sistematika Penulisan Hukum

Kerangka skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab yang dibagi dalam sub-sub bab, guna mempermudah memahami materi yang akan dirinci. Masing-masing disusun sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, yang berisi tentang gambaran umum mengenai penulisan hukum yang mencakup latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan hukum yang digunakan.

BAB II Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang teori-teori yang berkaitan dengan judul penelitian. Bab ini menjelaskan mengenai tinjauan pustaka tentang Tanah, Sertifikat Hak Atas Tanah, Sertifikat Hak Atas Tanah Ganda dan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

BAB III Metode Penelitian, yang berisi beberapa metode atau cara yang akan digunakan peneliti untuk memperoleh suatu data dan informasi terkait dengan penelitian.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi uraian tentang hasil penelitian yang merupakan pembahasan dari rumusan masalah terkait dengan penyelesaian sengketa sertifikat hak atas tanah ganda oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dan membahas mengenai faktor-faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa sertifikat hak atas tanah ganda oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pati.

BAB V Penutup, yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah diuraikan beserta saran yang diberikan peneliti dalam penelitian ini.