

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan dari semenjak manusia lahir hingga manusia meninggal dunia. Manusia hidup dan berkembang biak serta melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap manusia berhubungan dengan tanah.

Persoalan tanah perlu ditata dan dibuatkan perencanaan dengan hati-hati dan penuh kearifan. Di dalam sistem hukum nasional demikian halnya dengan hukum tanah, maka harus sejalan dengan konstitusi yang berlaku di negara kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Pasal 33 ayat (3) merupakan dasar hukum politik pertanahan nasional yang mempunyai satu tujuan yaitu untuk kemakmuran rakyat yang digunakan mekanisme penguasaan oleh negara yang kemudian dijabarkan lebih lanjut didalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Negara mempunyai kekuasaan mengatur tanah-tanah yang telah dimiliki seseorang atau badan hukum, maupun tanah-tanah bebas yang belum dimiliki

seseorang atau badan hukum akan langsung dikuasai oleh negara¹. Pengaturan dalam penggunaan dan penguasaan tanah tidak boleh menyimpang terlalu jauh dari tujuan yang di amanahkan oleh konstitusi negara kita.

Bertambah majunya perekonomian rakyat dan perekonomian nasional, maka bertambah pula keperluan akan kepastian hukum di bidang pertanahan. Semakin lama tanah makin banyak yang tersangkut masalah perekonomian seperti jual beli tanah, dan tanah sebagai jaminan kredit di bank. Di dalam kehidupan sehari-hari sertifikat tanah sering kali menjadi persengketaan bahkan sampai ke sidang pengadilan.

Hal ini timbul karena tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, yang membuat masyarakat berusaha untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara bahkan dengan menguasai tanah milik orang lain. Rasa ingin menguasai ini sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan di dalam kehidupan bermasyarakat. Akibat adanya persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan antar masyarakat yang bersengketa, bahkan sampai kepada ahli warisnya, yang dapat menimbulkan banyak korban. Kesemuanya bermula dari pertanyaan-pertanyaan tentang siapakah yang lebih berhak atas tanah tersebut, sehingga para pihak berlomba-lomba membuktikan bahwa merekalah yang lebih berhak atas tanah tersebut.²

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), lahir untuk mengakhiri permasalahan hukum pertanahan di Indonesia. Dengan lahirnya UUPA, dimungkinkan tercapainya

¹ Elza Syarief, 2012 *Menuntaskan Sengketa Tanah*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 21.

² Tika Nurjannah, "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah", Jurnal, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar, 2016, hlm.16

hukum pertanahan yang memberikan kepastian bagi semua. Posisi UUPA merupakan dasar bagi pengembangan hukum pertanahan. Dengan demikian, UUPA dapat memasukkan asas-asas dan peraturan perundang-undangan lainnya yang tetap relevan dengan hukum yang ada dalam pelaksanaannya.³

Tanah merupakan obyek yang sering terjadi sengketa, baik sengketa perorangan, maupun sengketa perorangan dengan badan hukum dan sengketa melibatkan pemerintah. Dalam penanganan sengketa pertanahan terutama tumpang tindih tanah, semakin mendapat perhatian. Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, suatu peraturan pertanahan yang membantu mengatur segala kegiatan pertanahan adalah untuk mencapai kepastian dan perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi semua orang.⁴

Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas kepemilikan bidang tanah maka pemilik tanah harus mendaftarkan tanah miliknya ke badan pertanahan nasional. Badan pertanahan nasional akan memberikan sertipikat hak milik yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan hak tanah. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah mengetahui status atau kedudukan hukum terhadap tanah yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang punya dan beban apa yang ada di atasnya⁵. Ketetapan ini mengandung pengertian bahwa hal-hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh badan

³ Ali Chomzah, 2002, *Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm.139.

⁴ Yudhi Setiawan, 2010, *Hukum Pertanahan Teori dan Praktik*, Bayumedia, Malang, hlm.13-14

⁵ Effendi Perangin, 1991, *Hukum Agraria Indonesia*, JCV. Rajawali, Jakarta, hlm. 95

hukum ke Kantor Pertanahan guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertipikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dicatat dalam buku tanah yang bersangkutan. Dalam pengertian sehari-hari sertipikat hak diartikan sebagai sertipikat tanah. Sertipikat berguna sebagai “bukti” bahwa tanah tersebut telah di administrasi oleh negara. Dengan dilakukan administrasi, bukti tersebut diberikan kepada orang yang bersangkutan. Bagi pemilik tanah, bukti atau sertipikat merupakan pegangan yang kuat dalam pembuktian hak milik seseorang sesuai yang tertera di dalam sertipikat yang dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. Hukum melindungi pemegang sertipikat, yang lebih kuat jika pemegangnya adalah nama yang tertera di sertipikat.

Sehingga apabila yang memegang sertipikat itu belum atas namanya maka perlu dilakukan balik nama kepada yang memegangnya sehingga dapat terhindar dari gangguan pihak lain⁶. Ketentuan sertipikat sudah diatur didalam peraturan yang berlaku sebagai “bukti” untuk kepastian hukum atas kepemilikan atas tanah, masih ada kesenjangan dalam penerapan aturan ini dilapangan, seperti adanya sengketa sertipikat ganda. Dalam perkembangannya, sering terjadi masalah dengan sertipikat yang memberikan alat bukti atas tanah yang sama atau sengketa sertipikat ganda.

Tumpang tindih tanah disebut juga dengan sertipikat ganda yang merupakan sertipikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Dengan demikian sebidang tanah

⁶ Darwis Anatami, 2017, “Tanggung Jawab Siapa Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah,” Jurnal Hukum, Vol. 12, No. 1

digambarkan memiliki sertipikat dengan data yang berbeda. Hal ini disebut juga dengan sertipikat tumpang tindih (*overlapping*)⁷. Dalam kasus sertipikat ganda, ada ketidakpastian tentang siapa yang berhak memegang hak atas tanah. Apabila hal ini terjadi maka harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan memeriksa dokumen pendukung.

Jika terdapat sertipikat ganda, serta pemilik sertipikat tersebut orang yang berbeda, maka terdapat kesalahan dalam penerbitan sertipikat tersebut. Tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak baik oleh pemegang sertipikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang memiliki sertipikat ganda tersebut tidak produktif. Tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk menanam hasil perkebunan ataupun tanaman lainnya serta dijadikan jaminan di bank. Apabila kasus-kasus sertipikat ganda tidak ditangani secara serius maka akan mengganggu stabilitas perekonomian.⁸

Kasus-kasus termasuk konflik di bidang pertanahan bisa dikatakan sering terjadi. Berhubungan dengan itu, Provinsi Riau menempati posisi pertama dengan kasus sengketa pertanahan terbanyak di Indonesia, data yang penulis temukan pada tahun 2006-2023 saat ini adanya 564 kasus tentang sengketa pertanahan sedangkan kasus sertipikat tanah terdapat 174 kasus yang terdata⁹. Di Provinsi Riau khususnya Pekanbaru, banyak sengketa tanah sehingga banyak juga kasus mafia tanah yang terjadi. Mafia tanah hadir karena berbagai alasan, seperti rendahnya pengawasan, minimnya penegakan hukum, dan praktik jual beli tanah yang tertutup. Disamping itu, tanah menjadi salah satu instrumen investasi yang memiliki nilai ekonomi yang

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

⁸ Tika Nurjanah, *Op.cit.* hlm.18

⁹ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

mengiurkan juga menjadi salah satu penyebab maraknya mafia tanah. Mafia tanah biasanya beroperasi jika ada ketidakberesan seperti tumpang tindih yang menimbulkan sertipikat ganda.

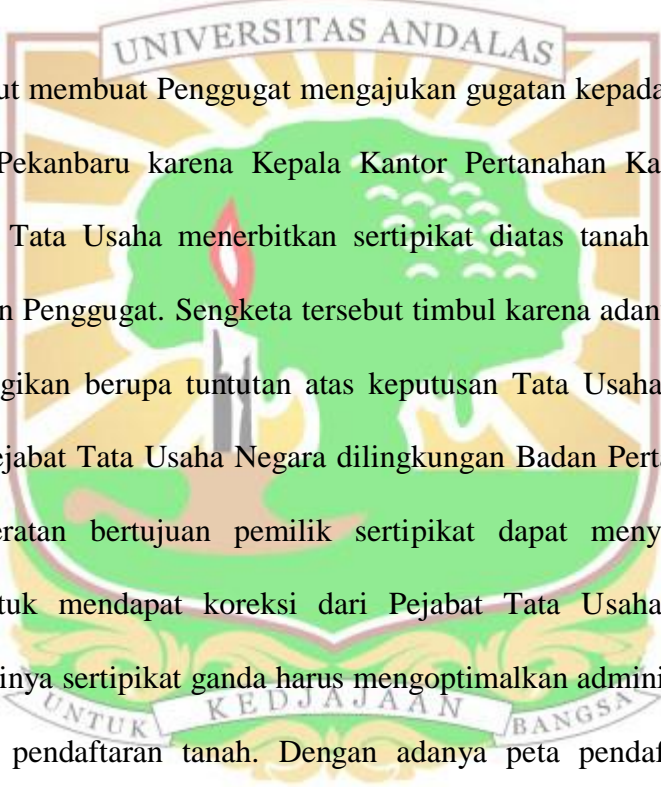
Sertipikat ganda dapat disebabkan oleh berbagai hal salah satunya adalah ketidaktahuan Badan Pertanahan Nasional dalam mengeluarkan sertipikat tanah, padahal tidak dilakukan pengecekan tanah itu sebelumnya, juga bisa dikarenakan bahwa adanya pengajuan sertipikat yang telat atas tanah yang dimiliki oleh seseorang sehingga orang lain mengertinya bahwa itu tanah kosong yang kemudian dijual ke pihak lain. Pemilik tanah juga bisa dengan sengaja mendaftarkan kembali tanah yang sebelumnya sudah memiliki sertipikat. Serta sebuah daerah atau wilayah belum memiliki peta pendaftaran, bisa menyebabkan data yang keluar adalah data yang tidak valid. Hal ini juga yang menjadi penyebab sertipikat ganda

Sengketa pertanahan diatas timbul karena beberapa alasan yang dijadikan dasar gugatan ke pengadilan. Gugatan yang berupa tuntutan hak atas suatu tanah bertujuan untuk memperoleh perlindungan hukum yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah *eigenrichting* (main hakim sendiri).¹⁰ Sengketa tanah ini dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Negeri hingga ke tingkat Mahkamah Agung, bahkan perkara ini melibatkan pihak ketiga dengan adanya *derdenverzet* (perlawanan pihak ketiga).

Objek penelitian dalam tulisan ini yang termuat dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru Nomor : 62/G/2019/PTUN.PBR yang terdaftar di kepaniteraan pada tanggal 24 Oktober 2019. Sengketa ini terjadi antara Dutiarwan selaku Penggugat dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar sebagai

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, "Hukum Acara Perdata Indonesia", Yogyakarta: Liberty, 2002, hlm.3

Tergugat, diatas sebidang tanah yang sama. Dalam 1 bidang tanah terdapat 2 orang kepemilikan yaitu Surat Keterangan Ganti Kerugian (SKGR) Nomor: 2281/SKGR/RP/IX/2008 dari sebelumnya Surat Keterangan Kepemilikan Tanah (SKKT) Nomor: 47/SK/1985 tahun 1985 milik Dutiarwan dan Sertipikat Hak Milik No. 621 milik Herman yang dikeluarkan oleh BPN Kabupaten Kampar. SKGR Penggugat diterbitkan berasal dari tanah garapan dengan cara tebang/membuka lahan yang masih hutan oleh pemilik pertama sedangkan satu sertipikat karena adanya jual beli.¹¹



Hal tersebut membuat Penggugat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru karena Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar sebagai Pejabat Tata Usaha menerbitkan sertipikat diatas tanah milik Penggugat tanpa persetujuan Penggugat. Sengketa tersebut timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan berupa tuntutan atas keputusan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan Badan Pertanahan Nasional, pengajuan keberatan bertujuan pemilik sertipikat dapat menyelesaikan secara administrasi untuk mendapat koreksi dari Pejabat Tata Usaha Negara. Untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda harus mengoptimalkan administrasi pertanahan dan pembuatan pendaftaran tanah. Dengan adanya peta pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yang baik, kesalahan penempatan letak dan batas dapat diketahui sedini mungkin.¹²

Penyelesaian sengketa sertipikat ganda ditempuh jalan musyawarah bila tidak ada kesepakatan dapat diselesaikan sepihak oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, jika para pihak masih tidak dapat menerima keputusan tersebut dapat

¹¹ Direktori Putusan Mahkamah Agung Nomor: 62/G/2019/PTUN.PBR

¹² Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) hlm 11.

mengajukan gugatan pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, pengadilan harus menentukan, menilai, serta memutus siapakah yang berhak memiliki tanah terperkara berdasarkan bukti-bukti dan kesaksian para saksi. Apabila pengadilan telah memutus perkara pemilikan tanah yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*),¹³ pihak yang dimenangkan harus mengajukan permohonan kepada Kepala BPN/Kantor Pertanahan, yang membatalkan sertipikat tanah pihak yang dikalahkan.¹⁴

Berdasarkan hal tersebut, penulis sangat tertarik untuk mengkaji problematika tersebut dengan harapan untuk memperoleh pengetahuan dan pendalaman yang lebih lanjut mengenai **“PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN AKIBAT TUMPANG TINDIH TANAH (Studi Kasus Putusan Nomor: 62/G/2019/PTUN.PBR) “**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahannya adalah:

1. Mengapa terjadi tumpang tindih tanah berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 62/G/2019/PTUN.PBR?
2. Apa akibat hukum tumpang tindih tanah berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 62/G/2019/PTUN.PBR?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian ini adalah:

- A. Untuk mengetahui penyebab terjadinya tumpang tindih tanah berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 62/G/2019/PTUN.PBR.

¹³ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm.139 dan hlm 142.

¹⁴ Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

- B. Untuk mengetahui akibat hukum tumpang tindih tanah berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 62/G/2019/PTUN.PBR.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat penulisan ini adalah:

1. Secara Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan khususnya pada bidang ilmu hukum.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik di bidang hukum pada umumnya, khususnya penyelesaian sengketa tumpang tindih tanah.
- c. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dijadikan referensi bagi semua pihak yang berkepentingan, dalam hal ini menyangkut penyelesaian sengketa tumpang tindih tanah.

2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian diharapkan dapat menambah wawasan dalam bidang Ilmu Hukum.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat dalam menghadapi sengketa sertifikat tanah, terkait penyelesaian sengketa tumpang tindih tanah.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan doktrinal. Pendekatan perundang-undangan merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa Peraturan Perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.¹⁵ Sedangkan pendekatan doktrinal adalah penelitian yang bersumber dari undang-undang atau peraturan hukum yang berlaku serta doktrin-doktrin.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah ekplanasi. Sifat ekplanasi yaitu penelitian yang menjelaskan alasan terjadinya suatu peristiwa dengan cara menganalisis hubungan antara variabel yang satu dengan variabel lain yang diteliti.¹⁶

3. Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini. Dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder seperti buku-buku, disertasi hukum, tesis, makalah, jurnal/artikel hukum
- b. Bahan Hukum Tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai badan hukum primer atau badan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 133.

¹⁶ <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6243332/jenis-jenis-penelitian-dengan-contoh-dan-manfaatnya/amp> diakses pada tanggal 2 april 2023, pukul 15.13 WIB.

4. Analisa Penelitian

Dengan menggunakan metode deduktif analitis yaitu dari ketentuan umum kepada ketentuan khusus dan berdasarkan argumentasi hukum. Cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.¹⁷



¹⁷ Sedarmayanti & Syarifudin Hidayat, *Metodologi Penelitian*, Bandung: Mandar Baju, 2002, hlm. 23.