

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal ini merupakan landasan konstitusional lahirnya hukum agraria di Indonesia. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria guna melindungi kepentingan umum. Secara filosofis, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bersumber pada nilai keadilan sosial serta kedaulatan rakyat atas tanah. Penguasaan oleh negara tidak diartikan sebagai kepemilikan, melainkan dimaknai sebagai kewenangan publik untuk menjamin pemanfaatan sumber daya agraria secara adil dan berkelanjutan. Tanah sebagai sumber daya utama memiliki kedudukan yang strategis dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan hukum masyarakat di Indonesia, sehingga pengaturannya menjadi aspek fundamental dalam sistem hukum agraria nasional.

Tanah dalam hukum agraria merupakan salah-satu objek yang memiliki nilai strategis karena tanah menyangkut aspek ekonomi, sosial, dan

pembangunan nasional.¹ Dengan demikian, kepastian hukum hak atas tanah menjadi komponen fundamental yang wajib diwujudkan melalui sistem administrasi yang tertib dan transparan. Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), negara menyatakan bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan dijamin perlindungan hukumnya. Namun, dalam praktik, persoalan mengenai kepastian hukum sering menghadapi berbagai hambatan, salah-satunya terkait penerbitan sertipikat yang tidak mencerminkan kondisi fisik dan yuridis.² Dengan kondisi demikian, memperlihatkan bagaimana rentannya administrasi pertanahan terhadap kesalahan prosedural maupun kekeliruan pejabat yang berwenang. Hal ini berdampak meningkatnya potensi sengketa tanah antara masyarakat dengan pemerintah atau subjek hukum lainnya.

Salah-satu bentuk hak atas tanah yang seringkali menimbulkan permasalahan adalah hak pakai, terutama hak pakai yang diberikan kepada instansi pemerintah di atas tanah yang sebelumnya sudah memiliki kekuasaan.³ Hak pakai berbeda dengan hak milik, sehingga penerbitannya memerlukan verifikasi ketat terhadap status awal tanah. Kesalahan dalam proses verifikasi menyebabkan lahirnya sertipikat yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum. Hal

¹ Muhamad Sadi, Khalisah Hayatuddin dan Suharyono, 2022, *HUKUM AGRARIA DI INDONESIA*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 41.

² Dios Ferdian Herefa, "Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah dalam Menunjang Pembangunan di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 8, No. 3, 2020, hlm. 90.

³ Deni Hermawan, "Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Sertifikat Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pakai Barang Milik Negara", *Jurnal Sosial Humaniora*, Vol. 2, No. 2, 2025, hlm. 60.

inilah yang dapat menimbulkan konflik antara masyarakat dengan pemerintah. Tidak adanya penyelesaian hak-hak pihak lain yang telah ada sebelumnya menyebabkan situasi semakin kompleks. Akibatnya, terjadi tumpang tindih administrasi yang dapat berujung pada keberatan atau gugatan terhadap tindakan pemerintah.

Dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, penerbitan sertipikat hak atas tanah adalah bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang berlandaskan kewenangan, prosedur, dan substansi yang benar.⁴ Setiap kesalahan dalam salah-satu unsur tersebut, berpotensi menyebabkan keputusan tersebut cacat hukum sehingga dapat dibatalkan melalui mekanisme peradilan. Sehingga, hal ini menegaskan bahwa pejabat pertanahan harus menerapkan prinsip ketelitian, kehati-hatian, dan kecermatan dalam menjalankan prosedur administrasi. Prinsip ini tidak hanya diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga tercermin dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).⁵ Ketidakpatuhan pejabat pertanahan dengan prinsip tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat serta mencederai kredibilitas pemerintah. Dengan demikian, pentingnya mengkaji mekanisme pengawasan hukum berperan dalam memastikan keabsahan setiap tindakan administratif pertanahan.

⁴ Dewi Anggraeni, Et. Al., *"Kepastian Hukum Penerbitan Sertipikat Ganda Bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Oleh Kantor Pertanahan"*, Jurnal Multidisiplin Indonesia, Vol. 2, Nomor 8, 2023, hlm. 2018.

⁵ *Ibid.*, hlm. 2026.

Perkembangan peraturan mengenai pertanahan menunjukkan bahwa negara memberikan perhatian besar terhadap penyelenggaraan administrasi, mulai dari penataan data fisik hingga data yuridis sistem pendaftaran tanah.⁶ Akan tetapi, berbagai penelitian dan putusan pengadilan menunjukkan celah administrasi masih sering terjadi. Salah-satunya adalah ketidaktepatan dalam pengumpulan informasi dasar sebelum diterbitkannya suatu sertipikat. Ketidaktepatan itu kemudian membuka peluang terjadinya sengketa akibat adanya klaim yang tidak sinkron antara pihak yang memiliki hak dengan pihak yang memperoleh keputusan administrasi. Dengan demikian, pentingnya penguatan tata kelola pertanahan agar tidak merugikan pihak tertentu.

Sengketa tanah yang melibatkan sertipikat hak pakai pada dasarnya mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara data pendaftaran tanah dengan fakta penguasaan tanah.⁷ Hal tersebut menunjukkan bahwa proses penetapan hak belum sepenuhnya mempertimbangkan kondisi empiris yang melekat pada objek tanah. situasi ini bisa terjadi ketika pengumpulan data dan pemeriksaan lapangan tidak dilakukan secara menyeluruh. Sengketa juga dapat terjadi karena kurangnya koordinasi antara pemerintah daerah dan kantor pertanahan dalam mengelola dokumen Riwayat tanah. ketidakharmonisan tersebut menjadi pemicu utama terjadinya tumpang tindih hak. Oleh sebab itu, penyelesaian sengketa tanah bersertipikat hak pakai memerlukan pendekatan analitis.

⁶ Satrio Ardi Kartono, *"Politik Hukum Pertanahan Dalam Rangka Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia"*, Jurnal Esensi Hukum, Vol. 2, No. 1, 2020, hlm. 98.

⁷ Michael Christopher dan Benny Djaja, *"Legal Status of Duplicate Land Certificates and Mechanisme for Their Resolution Under the National Land Law System"* Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren, Vol. 7, No. 2, 2025, hlm. 1251.

Sengketa tanah yang dimaksud di sini adalah sengketa tanah pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 312 K/TUN/2024. Sengketa bermula ketika Erwin Angriawan selaku ahli waris dari almarhum Andy Angriawan menggugat Pemerintah Kota Solok dan Kantor Pertanahan Kota Solok terkait terbitnya Sertipikat Hak Pakai Nomor 40 Tahun 2005 atas nama Pemerintah Kota Solok. Sertipikat tersebut diterbitkan di atas tanah yang menurut penggugat merupakan bagian dari Sertipikat Hak Milik (SHM) Nomor 70/Kampung Belanda yang berasal dari konversi eigendom verbonding Nomor 3765 tertanggal 1967. Sengketa ini muncul karena penerbitan Sertipikat Hak Pakai dilakukan di atas bidang tanah yang sudah ada hak kepemilikannya, sehingga menimbulkan tumpang tindih kepemilikan. Sebelumnya, Pemerintah Kota Solok memang telah menggunakan tanah tersebut sejak tahun 1972 dengan dasar Surat Izin Memakai Tanah, tetapi permintaan ganti rugi dari pihak pemilik tidak pernah terselesaikan.

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Padang melalui Putusan Nomor 10/G/2023/PTUN.PDG tanggal 8 November 2023 mengabulkan gugatan penggugat dan menyatakan Sertipikat Hak Pakai Nomor 40 Tahun 2005 tidak sah. Putusan tersebut diperkuat di tingkat banding oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) Medan melalui Putusan Nomor 166/B/2023/PT.TUN.MDN tanggal 12 Februari 2024. Tidak terima dengan putusan tersebut, Pemerintah Kota Solok dan Kantor Pertanahan Kota Solok mengajukan kasasi. Namun, Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 312 K/TUN/2024 tanggal 16 Juli 2024 menolak permohonan kasasi dengan alasan bahwa penerbitan Sertipikat Hak Pakai di atas tanah yang telah memiliki SHM bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Dengan demikian, putusan judex facti tetap

berlaku, dan Pemohon Kasasi dihukum membayar biaya perkara kasasi sebesar Rp500.000,00.

Meskipun Putusan MA Nomor 312 K/TUN/2024 telah berkekuatan hukum tetap, namun tindak lanjut dari putusan tersebut oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Solok belum terlaksana. Hal ini diduga karena adanya perkara lain, yaitu perkara perdata yang menyangkut objek tanah yang sama, yang mana BPN Kota Solok berpendapat bahwa ada dasar hukum lain yang mendukung status *quo* objek tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut serta tingginya jumlah sengketa mengenai tumpang tindih hak atas tanah di Kota Solok yang melibatkan BPN Kota Solok, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut, penelitian ini mengangkat judul **“PENYELESAIAN SENGKETA TANAH BERSERTIPIKAT HAK PAKAI (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 312 K/TUN/2024)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa penyebab terjadinya sengketa tanah hak pakai dalam putusan nomor 312 K/TUN/2024?
2. Bagaimana pertimbangan hakim terhadap sengketa tanah hak pakai dalam putusan nomor 312K/TUN/2024?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya sengketa tanah hak pakai dalam putusan nomor 312 K/TUN/2024,
2. Untuk mengetahui pertimbangan hakim terhadap sengketa tanah hak pakai dalam putusan nomor 312 K/TUN/2024.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penulis berharap penelitian ini dapat memperkaya ilmu, menambah wawasan, dan berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum dibidang hukum agraria dan sumber daya alam, khususnya terkait teori keabsahan sertipikat hak atas tanah, prinsip kepastian hukum, serta perlindungan hukum. Penelitian ini juga dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan teori mengenai kewenangan peradilan tata usaha negara dalam menangani sengketa pertanahan. Selain itu, penulis berharap penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai referensi teoritis yang bermanfaat bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

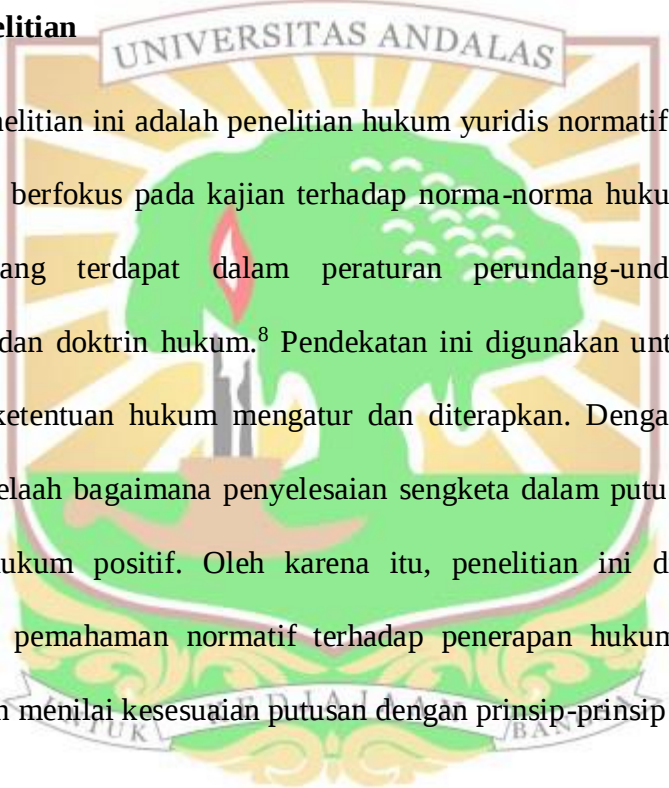
Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi masyarakat, khususnya yang berhadapan dengan sengketa sertipikat hak atas tanah. Selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Kantor Pertanahan Nasional (BPN) untuk memperbaiki tata kelola administrasi pertanahan agar tidak terjadi lagi cacat hukum dalam penerbitan sertipikat. Selain itu, bagi akademisi dan praktisi hukum,

penelitian ini dapat dijadikan sebagai studi dalam menangani kasus serupa dan memberikan gambaran konkret tentang penerapan hukum agraria dalam penyelesaian konflik hak atas tanah.

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang dapat mendukung penelitian, peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

The logo of Universitas Andalas is a shield-shaped emblem. At the top, a banner reads "UNIVERSITAS ANDALAS". The central part of the shield features a green tree with a red flame-like shape at its base. Below the tree, there is a depiction of a person in a white garment. The bottom of the shield is decorated with a green and yellow floral pattern. The text "FAKULTAS HUKUM" is visible at the very bottom of the emblem.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum yang berlaku, misalnya yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin hukum.⁸ Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis bagaimana ketentuan hukum mengatur dan diterapkan. Dengan penelitian ini, penulis menelaah bagaimana penyelesaian sengketa dalam putusan tersebut dari perspektif hukum positif. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman normatif terhadap penerapan hukum dalam praktik peradilan dan menilai kesesuaian putusan dengan prinsip-prinsip hukum.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah peraturan

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 13.

perundang-undangan yang relevan, seperti Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan peraturan lainnya yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis secara mendalam isi dan pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 312 K/TUN/2024 sebagai contoh konkret penerapan hukum pada bidang penyelesaian sengketa pertanahan.

3. Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah pernyataan yang mempunyai otorisasi hukum yang ditetapkan oleh suatu cabang kekuasaan pemerintahan meliputi undang-undang, putusan pengadilan, dan peraturan administratif. Bahan hukum primer dalam bentuk putusan yaitu Putusan MA Nomor 312 K/TUN/2024 dan bahan hukum primer dalam bentuk undang-undang dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

6) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

7) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang meliputi buku-buku, jurnal, skripsi, tesis, literatur, dan lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, media massa, dan situs web yang sesuai dengan penelitian.

4. Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan cara menelaah isi norma hukum, mengkaji logika dan argumentasi yuridis dalam putusan pengadilan, serta menghubungkannya dengan teori dan doktrin hukum yang relevan. Analisis kualitatif adalah proses penguraian data yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.⁹ Analisis dilakukan secara sistematis untuk menilai apakah penerbitan sertipikat hak

⁹ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm. 43.

atas tanah dalam perkara yang diteliti telah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

