

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria. Bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan.¹ Untuk mencapai cita-cita Negara tersebut diatas, maka dibidang agraria perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.

Rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

¹Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.² Untuk melaksanakan hal tersebut, di bidang pertanahan telah dikeluarkan UUPA. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang Undang ini merupakan unifikasi di bidang Hukum Pertanahan.

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh indonesia. Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan diatur, berupa pengumpulan data keterangan atau data tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian bagi kepentingan rakyat dalam memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk bukti dan pemeliharannya.³

Sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu:

² Urip Santoso, 2008, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, hal. 50.

³ Boedi Harsono. 1999. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hal.72

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁴
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (2) diatas, dengan keteneuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh jaminan kepastian hukum berkenaan dengan hak atas tanah yang memberikan kepastian mengenai:

⁴ Pasal 19 ayat (1)UUPA

1. Hak atas tanah: apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan
2. Siapa yang mempunyai tanahnya : hal ini penting sekali karena perbuatan-perbuatan hukum berkenaan dengan tanah tersebut hanyalah sah jika dilakukan oleh pemegang haknya.
3. Tanah yang dimiliki letak, luas, batas-batasannya hal ini sangat penting untuk pencegahan sengketa.
4. Hukum yang berlaku terhadap tanah tersebut supaya lebih mudah mengetahui wewenang apa saja serta kewajiban pemegang hak atas tanah.⁵

Untuk menindaklanjuti hal tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Tanah merupakan kebutuhan dasar dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadahnya maupun sebagai faktor produksi.⁶ Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup pada sektor agraris juga mengalami masalah yang sama. Tanah sebagai salah satu sektor agraris merupakan faktor penting bagi masyarakat Indonesia.

⁵ Bachtiar Effendi, 1993, *Kumpulan Tulisan Tentang Tanah*, Bandung: Alumni, hal. 80

⁶ Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Penerbit Arkola, hal. 26

Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah “permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah-tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.⁷

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang atas sekali
2. Keadaan bumi disuatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA maka setiap tanah harus didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luas lokasi tanah, apakah dibebani hak tanggungan dan yang terpenting adalah tanah tersebut akan mendapatkan sertifikat sebagai alat bukti hak.

UUPA menganut sistem negatif, sehingga keterangan yang tercantum didalam surat bukti hak mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat

⁷ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hal. 111

pembuktian lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Jika terjadi hal demikian maka pengadilan akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar. Pendaftaran tanah tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan dan jika tanah yang bersangkutan sudah berada di dalam penguasaan pihak ketiga, ia berhak menuntut penyerahan kembali kepadanya.⁸

Dalam pelaksanaannya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih terjadinya sengketa-sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan sampai pada gugatan-gugatan ke Pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran sertifikat hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan. Permohonan pemblokiran terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut dapat dilakukan pihak pengadilan karena adanya gugatan, di antaranya karena terjadinya sertifikat ganda, hutang piutang atau karena pailit dan lain-lain.

Dari salah satu permasalahan di atas, Sertifikat ganda atas tanah secara singkat dapat diartikan sebagai sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama atau secara luas sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh badan hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian dengan bagian lain, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain.

⁸Hasan Kusumah, 1995, *Hukum Agraria I*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 77.

Apabila ditinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan. Sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau suatu badan hukum, mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu.

Pada kenyataannya Sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

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

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis bermaksud untuk menulis skripsi dengan judul **“PENYELESAIAN SENGKETA TANAH TERHADAP SERTIFIKAT GANDA DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL SUKOHARJO”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penting adanya perumusan masalah yang akan penulis bahas dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa saja faktor yang menjadi penyebab sering terjadi adanya Sertifikat ganda (*overlapping*)?
2. Bagaimana bentuk penyelesaian terhadap sertifikat hak milik ganda (*overlapping*) oleh Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Sukoharjo?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Tujuan Obyektif
 - a. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan sering terjadi adanya sertifikat ganda (*overlapping*).
 - b. Untuk mengetahui bagaimana bentuk penyelesaian terhadap sertifikat hak milik ganda (*overlapping*) oleh Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Sukoharjo.
2. Tujuan Subyektif
 - a. Untuk memenuhi persyaratan Akademis dalam memperoleh gelar sarjana 1 (sarjana) dalam bidang ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
 - b. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman di bidang ilmu hukum baik teori maupun praktik dalam lingkup hukum perdata khususnya mengenai hukum agraria dan menerapkan ilmu yang penulis peroleh

selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah pengetahuan dan melengkapi bahan bacaan dalam ilmu hukum perdata khususnya Hukum Agraria dalam hal sertifikat atas tanah.

2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah maupun instansi terkait yaitu Badan Pertahanan Nasional dalam menyikapi permasalahan sertifikat ganda serta memberikan gambaran mengenai bagaimana peranan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo dalam penyelesaian sertifikat ganda.

E. Kerangka Pemikiran

Kegiatan pendaftaran tanah itu adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus-menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah.⁹ Didalam pendaftaran hak atas tanah tersebut nantinya akan terbit sebuah sertifikat. Menurut pasal 1 butir 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19

⁹ Bachtiar Effendi, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung : Penerbit Alumni, hal. 15

ayat (2) huruf (c) Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah, wakaf, hak milik atas tanah rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Badan pertahanan Nasional (BPN) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sejak dikeluarkannya peraturan tersebut tugas dan wewenang dibidang pertahanan yang semula berada pada Departemen Dalam Negeri yakni Direktorat Jendral Agraria beralih kepada BPN. Ruang lingkup kegiatan BPN hanya meliputi Agraria dalam arti sempit yaitu tanah.

Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Program ini bertujuan untuk menimbulkan gairah serta meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengadaan sertifikat hak atas tanah. Program ini dilaksanakan oleh BPN melalui kantor-kantor pertahanan setempat dan bagi masyarakat ekonomi lemah diberikan keringanan biaya.

Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah sertifikat ganda. Sertifikat ganda merupakan sertifikat-sertifikat yang menyuratkan satu bidang tanah yang sama. Dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.¹⁰

¹⁰ Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit.*, hal. 139

Sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis Empiris yaitu dimana penelitian yang dilakukan dengan data sekunder berupa perundang-undangan kemudian dilanjutkan data primer yang berorientasi langsung di lapangan melakukan wawancara dengan pihak Badan Pertanahan Nasional sesuai pada masalah yang diteliti.

2. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif, penelitian deskriptif ini dipergunakan untuk menggambarkan berbagai gejala dan fakta yang terdapat dalam kehidupan sosial secara mendalam.¹¹ Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengenai gambaran aturan dan kenyataan dalam proses penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

3. Lokasi Penelitian

Tempat atau lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo yang terletak di Jl. Jendral Sudirman No. 310 Sukoharjo. Penentuan lokasi

¹¹ Bani, Ahmad Sabani, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, hal. 57

ini dilakukan secara *purposive* yang didasarkan pada pertimbangan yaitu, karena lokasi yang dipilih relatif dekat dengan domisili atau kediaman dari peneliti sehingga peneliti mudah menjangkau lokasi tersebut.

4. Jenis Data

- a. Data primer yaitu sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.
- b. Data sekunder adalah data-data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi yang sudah tersedia dalam buku-buku atau dokumentasi yang biasanya disediakan dipergustakaan atau milik pribadi penulis. Data sekunder dapat dibagi lagi sebagai berikut :
 - 1) Bahan hukum primer yaitu data yang langsung dikumpulkan oleh orang yang berkepentingan atau yang memakai data tersebut. Data ini diperoleh melalui wawancara. Sehingga sumber data dalam penelitian ini adalah pihak terkait di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.
 - 2) Bahan hukum sekunder yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh peneliti dari sumber yang telah ada.¹² Sumber data dalam penelitian ini sebagai berikut :
 - a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

¹² Eko Sugiharto, 2007, *Panduan Menulis Skripsi*, Yogyakarta: Media Persindo, hal. 46

- b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- c) Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional
- d) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

5. Metode Pengumpulan Data

- a. Studi kepustakaan merupakan suatu pengumpulan data dengan mempelajari buku kepustakaan untuk memperoleh data sekunder dengan mengkaji, mengutip dan mempelajari dari buku-buku serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian.
- b. Wawancara merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan wawancara dengan responden.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah data kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah cara penelitian yang menghubungkan data yang diperoleh dari responden dan data peraturan perundang-undangan serta bahan pustaka lainnya mengenai permasalahan yang diteliti untuk ditarik kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) Bab antara lain:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai uraian Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai teori yang berkaitan dengan judul penelitian diantaranya: Tinjauan Umum tentang Sertifikat, Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah, serta Tinjauan Umum tentang Badan Pertanahan Nasional

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadi adanya sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.
- B. Akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda (*overlapping*) status hak milik atas tanah di Kabupaten Sukoharjo.
- C. Bentuk penyelesaian sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

BAB IV : PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran