

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah merupakan asset setiap manusia untuk menjalankan kehidupan di dunia. Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia adalah karena manusia tidak dapat sama sekali dipisahkan dari tanah. Mereka hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Sejarah perkembangan dan kehancuran ditentukan pula oleh tanah, masalah tanah dapat menimbulkan persengketaan dan peperangan dahsyat karena manusia – manusia atau suatu bangsa ingin menguasai tanah orang atau bangsa lain karena sumber –sumber alam yang terkandung di dalamnya.¹

Tanah bagi kehidupan manusia mempunyai kedudukan yang sangat penting. Hal ini disebabkan hampir seluruh aspek kehidupannya terutama bagi bangsa Indonesia tidak dapat terlepas dari keberadaan tanah yang sesungguhnya tidak hanya dapat ditinjau dari aspek ekonomi saja, melainkan meliputi segala kehidupan dan penghidupannya. Tanah mempunyai *multiple value*, maka sebutan tanah air dan tumpah darah dipergunakan oleh bangsa Indonesia untuk menyebutkan wilayah negara dengan menggambarkan wilayah yang didominasi tanah, air, dan tanah yang berdaulat.

¹G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal. 1

Bagi negara Indonesia, sebagai negara yang agraris keberadaan tanah memiliki fungsi yang sangat penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya. Di negara seperti Indonesia fungsi tanah kian meningkat dan mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi. Dari sekian banyak bidang yang menyangkut tanah, bidang ekonomi nampak mendominasi aktivitas manusia atas tanah. Hal ini berkaitan dengan kelangsungan hidup manusia, dimana pertumbuhan penduduk serta pertumbuhan ekonomi yang melaju pesat.

Arti penting tanah bagi manusia sebagai individu maupun negara sebagai organisasi masyarakat yang tertinggi, secara konstitusi diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) 1945 yang menyatakan bahwa :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”.

Oleh karena itu untuk dapat mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, maka dalam memanfaatkan dan menggunakan tanah yang merupakan bagian dari sumber daya alam harus dilaksanakan secara bijaksana dan dalam pengelolaannya diserahkan kepada negara.

Peraturan tanah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria kemudian diikuti dengan dibuatnya peraturan perundang-undangan lainnya sebagai penjabaran dan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria tersebut, yaitu antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1960 yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24

tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Di Indonesia, masih banyak dijumpai tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan. Hal ini sangat beresiko terhadap terjadinya gangguan dari pihak ke-3 (ketiga). Contohnya dapat terjadi penyerobotan atas tanah yang belum terdaftar. Kemungkinan terjadinya karena pemilik tanah tersebut tidak memiliki alas hak yang cukup terhadap tanah yang dimilikinya. Dasar yang dijadikan pemilik tanah umumnya adalah Petuk Pajak Bumi/Landrente, Girik, Verponding Indonesia yang sebenarnya merupakan surat tanda bukti pembayaran pajak tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu diperlukan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum dari tanah tersebut.

Kasus pertanahan yang sering terjadi bila dilihat dari konflik kepentingan para pihak dalam sengketa pertanahan antara lain :²

1. Rakyat berhadapan dengan birokrasi.
2. Rakyat berhadapan dengan perusahaan negara.
3. Rakyat berhadapan dengan perusahaan swasta.
4. Konflik antara rakyat.

Sengketa pertanahan merupakan gejala yang sama sekali tidak dapat diabaikan dan harus diselesaikan sesuai dengan aturan yang berlaku. Namun demikian

²Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Kompas, 2005, hal 182.

sekalipun peraturan sudah mengatur sedemikian rupa akan tetapi tetap banyak terjadi sengketa tanah. Dalam praktek sekarang ini tidak jarang telah terjadi terbit 2 (dua) atau lebih sertipikat tanah diatas sebidang tanah yang sama, lazim dikenal dengan tumpang tindih (*overlapping*) sertipikat dan membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dan akan menimbulkan persengketaan antara para pemegang hak, karena dapat merugikan orang yang benar – benar memiliki hak atas tanah tersebut, yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia.

Hampir di setiap daerah yang terdapat sengketa tanah, para pihak yang terkait dan berwenang menangani permasalahan tersebut menyelesaikan dengan berbagai cara. Cara penyelesaian sengketa yang telah ditempuh selama ini adalah melalui pengadilan (litigasi) dan penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non litigasi).

Dalam dimensi yuridis penguasaan tanah dan pemilikan tanah memerlukan perlindungan, implikasinya harus terdapat perlindungan hukum terhadap hak-hak keperdataan pemilikan tanah dan perlakuan yang adil terhadap kepemilikan tanah tersebut. Sengketa tanah yang berlarut-larut dan tidak ada penyelesaian yang baik dapat menyebabkan pihak yang dirugikan melakukan gugatan ke pengadilan.

Meskipun permasalahan pertanahan dan penyelesaian yang timbul dari permasalahan tersebut telah diatur sedemikian rupa, namun para pihak yang terlibat di dalamnya mempunyai cara sendiri-sendiri yang mereka anggap lebih baik atau lebih cocok dipakai untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan yang dialami, misalnya terdapat sertifikat hak atas tanah ganda. Hal tersebut dapat dilihat sebagaimana dalam kasus yang tertuang dalam Putusan Pengadilan Tinggi Bandung

Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG. sengketa sertifikat hak atas tanah ganda ini timbul karena adanya gugatan dari pemilik pemegang hak atas tanah yang lama kepada Badan Pertanahan Nasional kabupaten Bogor yang telah menerbitkan sertifikat hak atas tanah yang baru sehingga terjadi sertifikat hak atas tanah ganda.

Berdasarkan hal-hal yang telah penulis uraikan tersebut diatas, maka penulis berkeinginan untuk menulis tesis dengan judul : **KAJIAN HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH GANDA (*OVERLAPPING*) (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG.)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah penulis uraikan dalam bagian latar belakang, maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah:

1. Apakah yang menyebabkan timbulnya sertipikat hak atas tanah ganda (*overlapping*) dalam putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG?
2. Bagaimana kedudukan hukum adanya 2 (dua) sertipikat hak atas tanah pada tanah yang sama dalam putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG?
3. Bagaimana penyelesaian sengketa sertipikat hak atas tanah ganda (*overlapping*) dalam putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penyebab adanya sertipikat ganda (*overlapping*) dalam putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan hukum terhadap tanah yang bersertipikat ganda (*overlapping*) dalam putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian sengketa sertipikat hak atas tanah ganda (*overlapping*) dalam putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat akademis untuk pengembangan ilmu hukum, terutama hukum pertanahan.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan pembelajaran bagi notaris mengenai penyelesaian sertifikat hak atas tanah ganda menurut UUPA.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi instansi terkait, Notaris dan BPN kabupaten/kota serta masyarakat pada umumnya mengenai penyelesaian sertifikat hak atas tanah ganda menurut UUPA.

E. Kerangka Konseptual

E.1. Hukum Agraria

Gouw Giok Siong (Sudargo Gautama) memberikan definisi Hukum Agraria” lebih luas daripada “Hukum tanah”.³ Utrecht, menyatakan bahwa, “Hukum Agraria” (Hukum tanah) sebagai bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka.⁴

Menurut W.L. G. Lemaire, bahwa Hukum Agraria mengandung bagian-bagian daripada hukum privat, maupun Hukum Tata Negara dan Hukum Administratif, juga dibicarakan sebagai suatu kelompok hukum yang bulat.

³ Boedi Harsono, *Sejarah Undang-undang Pokok Agraria*. Jambatan. Jakarta. 2005, hal. 18-19.

⁴*Ibid.*, hal.19

Pendapat Lemaire sama dengan Utrecht, bahwa Hukum Agraria adalah hukum tanah administratif saja, bukan hukum tanah yang tunduk pada hukum adat.⁵

Tujuan pokok UUPA sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum adalah sebagai berikut :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadaan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam UUPA dimuat adanya beberapa asas hukum agraria nasional sebagai dasar yang menjiwai pelaksanaan UUPA. Asas-asas UUPA tersebut adalah :

- a. Asas Kenasionalan, artinya bahwa seluruh wilayah Indonesia terdiri dari bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan kekayaan nasional milik bangsa Indonesia yang harus dipergunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan dan kemakmuran atau kesejahteraan rakyat Indonesia (Pasal 1 ayat (1, 2, 3) UUPA).
- b. Asas kekuasaan (dikuasai) oleh Negara, artinya Negara bukan sebagai pemilik, tetapi sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang berwenang : (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum

⁵*Ibid.*, hal. 21

- antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Pasal 2 UUPA).
- d. Asas kepentingan nasional, artinya walaupun hak ulayat diakui keberadaannya, dan UUPA berdasarkan hukum adat tetapi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional; juga semua hak atas bumi, air, dan ruang angkasa ditujukan untuk kepentingan bangsa dan rakyat Indonesia (Pasal 3 dan 5 UUPA).
 - e. Asas semua hak atas tanah berfungsi sosial, artinya semua hak-hak atas tanah tidak boleh dipergunakan hanya untuk kepentingan pribadi pemiliknya, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.
 - f. Asas kebangsaan, hanya Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 9 ayat (1) UUPA).
 - g. Asas Persamaan hak setiap Warga Negara Indonesia, artinya tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam kepemilikan hak atas tanah. (Pasal 9 ayat (2) UUPA).
 - h. Asas mengusahakan secara aktif tanah pertanian oleh pemiliknya sendiri (Pasal 10 UUPA).
 - i. Asas pembatasan kepemilikan hak atas tanah (Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA).
 - j. Asas tata guna tanah atau penggunaan tanah secara berencana (Pasal 13, 14, dan 15 UUPA);
 - k. Asas hukum adat, artinya semua hak atas tanah dalam UUPA berdasarkan hukum adat (Pasal 5 UUPA).⁶

Semua Undang-undang yang dibuat harus ada dasar hukumnya, begitu juga hukum agraria. Hukum agraria yang dimaksud adalah Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960). Dasar hukum agraria Indonesia ada 2 macam yaitu hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Dasar hukum tidak tertulis adalah hukum adat (Pasal 5 UUPA), sedangkan dasar hukum tertulis antara lain yaitu :

1. Pasal 33 UUDNRI 1945

⁶*Ibid.*, hal. 23

2. UU Pokok Agraria (No. 5 Tahun 1960)
3. UU Pertambangan (UU No. 11 Tahun 1967)
4. UU Sumber Daya Air (UU No. 7 Tahun 2004)
5. UU Perkebunan (UU No. 18 Tahun 2004)
6. UU Kehutanan (UU No.19 Tahun 2004)
7. UU Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007)
8. UU Perikanan (UU No. 31 Tahun 2004)
9. UU Wakaf (UU No.41 Tahun 2004)
10. Peraturan-peraturan lainnya yang berkenaan dengan UU Pokok Agraria

Dalam Pasal 33 UUDNRI 1945 dinyatakan bahwa, Bumi dan air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah, air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan bahwa, seluruh bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah RI sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

E.2. Hak Atas Tanah

Sebagaimana dalam Pasal 4 UUPA menyebutkan bahwa dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan atau badan hukum. Macam-macam hak termaksud sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu ;⁷

- a. Hak Milik yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh.
- b. Hak Guna Usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah Negara minimal 5 hektar dalam jangka waktu yang terbatas dan tertentu, yaitu maksimal 25 tahun atau 35 tahun yang dapat diperpanjang dengan maksimal 25 tahun di bidang pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28).
- c. Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri (tanah Negara dalam tanah milik orang lain) yang jangka waktunya juga terbatas dan tertentu, yaitu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 20 tahun (Pasal 35).
- d. Hak Pakai, yaitu hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari tanah atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam putusan atau perjanjian pemberiannya (Pasal 41) tetapi tidak bersumber pada hubungan menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

⁷JB. Daliyo, *Hukum Agraria*, Prenhallindo, Jakarta, 2001, hal 68-69

- e. Hak Sewa, yaitu hak mempergunakan tanah milik orang lain untuk suatu keperluan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa (Pasal 44).
- f. Hak Membuka Tanah.
- g. Hak Memungut Hasil Hutan.

Di samping itu UUPA mengenal pula hak-hak yang bersifat sementara yang disebut dalam Pasal 53, yaitu;

- a. Hak Gadai
- b. Hak Usaha Bagi Hasil
- c. Hak Menumpang
- d. Hak Sewa Tanah Pertanian

Atas hak-hak sementara tersebut sampai saat ini belum ada pengaturannya lebih lanjut. Keberadaan tanah bagi pembangunan tidak terlepas dari masalah pengadaan tanah. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang terkait dengan tanah.

E.3. Pendaftaran Hak Atas Tanah

Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang haknya dan demikian juga kepada obyek (luasnya dan batasnya), sehingga pemerintah maupun pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah untuk mengetahui, oleh karena itu data-data yang disimpan di kantor

pertanahan baik tentang subyek maupun obyek hak atas tanah disusun sedemikian rupa dan diteliti agar dikemudian hari dapat memudahkan siapapun yang ingin melihat data-data tersebut, apakah itu calon pembeli ataukah kreditur ataukah pemerintah sendiri dalam rangka mempelancar setiap peralihan hak atas tanah atau dalam rangka pelaksanaan pembangunan oleh Pemerintah. Atas dasar hal tersebut di atas, maka tujuan pendaftaran tanah adalah untuk penyediaan data-data penggunaan tanah bagi pemerintah maupun untuk masyarakat demi terjaminnya kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah.

“Secara normatif, kepastian hukum memerlukan tersediannya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, peraturan perundang-undangan tersebut perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya”.⁸

Keterangan-keterangan mengenai data-data pertanahan yang terhimpun di kantor pertanahan, dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu:⁹

- a. Kelompok Yuridis, yang menghimpun data-data tentang nama hak atas tanah, siapa pemegang, peralihan dan pembebanannya jika ada, semua ini dihimpun dalam Buku Tanah;
- b. Kelompok Teknis, yang menghimpun data-data tentang letak tanah dimana, panjang atau lebar tanah serta batas-batas tanah semuanya ini dihimpun dalam surat ukur.

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah yang pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*Initial registrasion*), yang meliputi 3 (tiga) bidang, yaitu:¹⁰

⁸Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2003, hal. 177

⁹*Ibid.*, hal. 179

- a. Bidang fisik atau “ teknis kadastral”
- b. Bidang yuridis
- c. Penertiban dokumen tanda bukti hak

Hak-hak atas tanah, berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang ketentuan pokoknya terdapat dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta hak-hak lain dalam hukum adat setempat. Dimana hak penguasaan atas tanah memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk memakai suatu bidang tanah tertentu untuk memenuhi kebutuhan pribadi atau usahanya.

Adapun jenis hak atas tanah yang dimiliki oleh warga Negara Indonesia, adalah hak milik yang peraturannya diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, diantaranya disebutkan Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dan dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain.

Asas pendaftaran tanah yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.¹¹ Untuk objek

¹⁰*Loc cit*

¹¹Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia*, Jilid 2, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2004, hal. 5-6

pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sebagai berikut:¹²

- (1) Objek Pendaftaran Tanah meliputi:
 - a) Bidang-bidang tanah yang mempunyai dengan hak milik, hak una usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
 - b) Tanah hak pengelolaan.
 - c) Tanah wakaf.
 - d) Hak milik atas satuan rumah susun.
 - e) Hak tanggungan.
 - f) Tanah negara.
- (2) Dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendafatarannya dilakukan dengan cara pembukukan sebidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Melalui pendaftaran tanah seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luasnya, lokasi tanahnya dimana dan apakah dibebani dengan hak-hak tanggungan dan lain sebagainya disebut sebagai asas publisitas.

Berkenaan dengan sistem publikasi atau disebut juga sistem pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan dan ditetapkan dalam UUPA No. 5 Tahun 1960, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan sistem publikasinya adalah sistem negatif yang mengandung unsur-unsur positif, karena akan menghasilkan suat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, dan

¹²*Ibid.*, hal. 7

Pasal 23 ayat (2) UUPA serta Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

”Sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut”.

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah dilaksanakan untuk memberikan jaminan akan kepastian hukum dalam bidang pertanahan dan bahwa sistem pendaftarannya suratsurat bukti hak yang berlaku sebagai salah satu alat pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemegang sebidang tanah, yang dimaksud kuat mengandung arti bahwa sertifikat tanah itu tidaklah merupakan alat bukti yang mutlak satu-satunya, jadi sertifikat tanah menurut sitem pendaftaran tanah yang di anut UUPA masih dibuktikan di Pengadilan Negeri bahwa sertifikat tanah tersebut yang dipersengketakan adalah tidak benar.¹³

Ada beberapa ciri sistem quasi positif pendaftaran tanah di Indonesia diantaranya:¹⁴

- a. Nama yang tercantun dalam Buku Tanah. Nama yang tercantun dalam Daftar Buku Tanah adalah pemilik tanah yang benar dan

¹³*Ibid.*, hal. 58

¹⁴Budi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Pengukuran, Isi dan Pelaksanaan*, Pemegang Jabatan, Jakarta, 1994, hal. 50.

- dilindungi oleh Hukum. Sertifikat adalah Tanda Bukti Hak yang terkuat, namun bukanlah mutlak.
- b. Setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur dan penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan (Openbaar Beginsel).
 - c. Setiap Persil batas diukur dan digambar dengan Peta Pendaftaran Tanah, dengan skala 1:1000, ukuran mana yang memungkinkan untuk dapat dilihat kembali batas persil, apabila dikemudian hari terdapat sengketa batas.
 - d. Pemilik tanah yang tercantum dalam Buku Tanah dan Sertifikat dapat dicabut melalui proses Keputusan Pengadilan Nasional, apabila terdapat Cacat Hukum.
 - e. Pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi pada masyarakat, karena kesalahan administrasi Pendaftaran Tanah, melainkan masyarakat sendiri yang merasa dirugikan melalui proses pengadilan/pengadilan Negeri untuk memperoleh Haknya.

Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur pula pemindahan hak melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya. Pengecualian di atas pemindahan hak melalui lelang dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

E.4 Sengketa Pertanahan dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Menurut Ali Achmad dalam buku yang berjudul Hukum Pertanahan II Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri hukum Pertanahan IV, mengatakan Sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang

berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.¹⁵

Menurut Ketentuan Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disingkat Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Konflik Pertanahan yang selanjutnya disingkat Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.

Secara umum ada beberapa macam sifat permasalahan dari suatu sengketa tanah antara lain :

1. Masalah yang menyangkut prioritas dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau atas tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap sesuatu alasan hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
4. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.¹⁶

¹⁵Ali Ahmad Chomsah, *Hukum Pertanahan II Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri hukum Pertanahan IV*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003,hal. 20

¹⁶Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Alumni, Bandung, 1991,hal. 22-23.

Alasan sebenarnya yang menjadi tujuan akhir dari sengketa bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain atas tanah yang disengketakan, oleh karena itu penyelesaian sengketa hukum terhadap sengketa tanah tersebut tergantung dari sifat permasalahannya yang diajukan dan prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh sesuatu keputusan.

Secara yuridis Boedi Harsono dalam bukunya Arie Sukanti Hutagalung yang berjudul "*Penyelesaian Sengketa Tanah Menurut Hukum yang Berlaku*", memperinci masalah tanah yang dapat disengketakan terdiri dari :

1. Sengketa mengenai bidang mana yang dimaksud
2. Sengketa mengenai batas-batas bidang tanah
3. Sengketa mengenai luas bidang tanah
4. Sengketa mengenai status tanahnya: tanah Negara atau tanah hak
5. Sengketa mengenai pemegang haknya
6. Sengketa mengenai hak yang membebaninya
7. Sengketa mengenai pemindahan haknya
8. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapannya untuk suatu proyek atau swasta.
9. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan tanah
10. Sengketa mengenai pengosongan tanah
11. Sengketa mengenai pemberian ganti kerugian
12. Sengketa mengenai pembatalan haknya
13. Sengketa mengenai pemberian haknya
14. Sengketa mengenai pencabutan haknya
15. Sengketa mengenai pemberian sertifikatnya
16. Sengketa mengenai alat-alat pembuktian adanya hak/perbuatanliku yang dilakukan dengan sengketa-sengketa lainnya.¹⁷

Proses atau cara penyelesaian sengketa atau pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu

¹⁷Arie Sukanti Hutagalung, *Penyelesaian Sengketa Tanah Menurut Hukum yang Berlaku*, Jurnal Hukum Bisnis, Jakarta. 2002, hal. 52

kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya. Sebagaimana diketahui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 didalam ketentuan Pasal 2, mengenai Hak menguasai Negara atas tanah telah diuraikan bahwa kewenangan-kewenangan dari Negara tersebut adalah berupa:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Ketentuan-ketentuan yang dapat dipergunakan sebagai landasan operasional dan berfungsi untuk penyelesaian sengketa hukum atas tanah yaitu PP No. 24 Tahun 1997, PMNA No.3 Tahun 1999, PMNA No. 9 Tahun 1999 serta dasar operasional dalam Peraturan Presiden No.10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan nasional. dalam ketentuan Pasal 2 Perpres No. 10 Tahun 2006 mengatur secara tegas tugas dari BPN yang di dalamnya menyatakan bahwa BPN bertugas melaksanakan Pemerintahan di bidang Pertanahan secara Nasional, Regional dan Sektoral. Ketentuan Pasal selanjutnya dalam peraturan tersebut menyebutkan 21 fungsi dari BPN, dalam hal ini salah satu fungsinya yaitu melakukan kegiatan pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut

maka dibentuk Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.

Bentuk suatu penyelesaian sengketa merupakan serangkaian aktivitas yang diperlukan oleh para pihak yang bersengketa dengan menggunakan strategi untuk menyelesaikannya. Mekanisme penyelesaian sengketa dapat muncul dalam berbagai bentuk. Secara umum media penyelesaian sengketa yang tersedia dapat digolongkan dalam dua bentuk yaitu melalui pengadilan dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau sering disebut sebagai alternatif penyelesaian sengketa (*Alternative Dispute Resolution*). *ADR* merupakan sebuah pengertian konsep penyelesaian konflik atau sengketa yang (*kooperatif*) yang diarahkan pada suatu kesepakatan atau solusi terhadap konflik atau sengketa yang bersifat *win-win solution*.

Nader dan Todd dalam bukunya yang berjudul "*Dispute Process In Ten Societies*", mengemukakan cara-cara untuk menyelesaikan sengketa adalah sebagai berikut:

1. Membiarkan saja (*Lumping it*)
Mengabaikan saja persengketaan tersebut dan menganggap tidak perlu diperpanjang.
2. Mengelak (*Avoidance*)
Pihak yang merasa dirugikan memilih untuk tidak berhubungan lagi dengan pihak yang merugikan.
3. Paksaan (*Coercion*)
Suatu pihak memaksakan pemecahan pada pihak lain.
4. Perundingan (*Negotiation*)
Dua pihak yang berhadapan merupakan para pengambil keputusan.
5. Mediasi (*Mediation*)
Ada pihak yang ketiga yang membantu kedua belah pihak yang berselisih untuk menemukan kompromi.

6. Arbitrase (*Arbitration*)
Kedua belah pihak meminta pihak ketiga yakni Arbitrator/Arbiter untuk menyelesaikan sengketa dan sejak semula sepakat akan menerima keputusan apapun dari arbitrator tersebut.
7. Peradilan(*Ajudication*)
Pihak ketiga yang mempunyai wewenang untuk mencampuri masalah (vonis dan eksekusi) terlepas dari keinginan para pihak.¹⁸

F. Metode Penelitian

F.1. Metode Pendekatan

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif. Penelitian normatif adalah penelitian yang menggunakan *legis positivis*, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat.¹⁹

F.2. Tipe Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan untuk menyusun penulisan hukum, maka akan dipergunakan spesifikasi penelitian deskriptif, dimana materi atau bahan – bahan hukum tersebut untuk selanjutnya akan dipelajari dan dianalisis muatannya, sehingga dapat

¹⁸Mulyo Putro, *Pluralisme hukum dan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Fokusmedia, Bandung, 2002,hal.188-189.

¹⁹Peter Mahmud Marzuki, 2005, *PenelitianHukum*, KencanaPrenada Media Group, Jakarta, hal.37.

diketahui taraf sinkronisasinya, kelayakan norma, dan pengajuan gagasan – gagasan normatif baru.

F.3. Sumber data

Data yang diperlukan untuk dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang bersifat kepustakaan yang terbagi atas beberapa jenis yaitu :

- 1) Bahan Hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *otoritatif* artinya memiliki suatu otoritas, mutlak dan mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, catatan resmi, lembar negara penjelasan, risalah, dan yurisprudensi.²⁰ Dalam hal ini penulis menggunakan bahan hukum primer berupa UUPA.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa hasil karya dari kalangan hukum dalam bentuk buku-buku atau artikel. Bahan hukum sekunder digunakan dengan pertimbangan bahwa data primer tidak dapat menjelaskan realitas secara lengkap sehingga diperlukan bahan hukum primer dan sekunder sebagai data sekunder untuk melengkapi deskripsi suatu realitas. Dalam hal ini penulis menggunakan Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 233/PDT/2015/PT.BDG.

²⁰*Ibid*, hal. 113.

3) Bahan Hukum Tersier yakni bahan bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks, dan sebagainya.²¹

F.4. Metode Pengumpulan Data

Bahan Hukum diperoleh dengan studi kepustakaan dan dokumenter seperti perundang-undangan, dokumen resmi, dan literatur yang kemudian dicatat berdasarkan relevansinya dengan pokok permasalahan untuk kemudian dikaji sebagai suatu kajian yang utuh.

F.5. Metode Penyajian Data

Hasil penelitian disajikan dalam bentuk teks naratif yang disusun secara sistematis. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan Bahan Hukum primer yang diperoleh akan dihubungkan Bahan Hukum sekunder yang didapat serta dihubungkan satu dengan yang lainnya dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh.

F.6. Analisis Data

Bahan Hukum dianalisis secara normatif kualitatif, yaitu dengan menjabarkan dan menginterpretasikan data yang berlandaskan pada

²¹*Ibid.*, hal. 114

teori-teori ilmu hukum (*Theoretical Interpretation*) yang ada.²² Dalam penelitian ini digunakan penafsiran/intepretasi gramatikal, yaitu cara penafsiran hukum berdasarkan bunyi ketentuan undang-undang dengan berpedoman pada arti perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam suatu kalimat.²³ Dalam hal ini peneliti mencoba menerjemahkan melalui teks gramatikal. Selain itu juga digunakan penafsiran/intepretasi sah, yaitu penafsiran yang pasti terhadap arti kata kata itu sebagai makna yang diberikan oleh pembentuk undang-undang.²⁴ Dalam hal ini peneliti mencoba menngkaji suatu aturan diskresi dalam suatu penjelasan undang-undang ataupun dalam naskah pembentuknya. Berdasarkan hasil pembahasan diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian yang diperoleh dianalisis, kemudian dibuat suatu laporan akhir dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan, pada bab ini akan diuraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan Jadwal Penelitian.

²² Ronny H. Soemitro, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal.93.

²³ Kansil, C.S.T, 1990. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 66

²⁴ *Ibid.*, hal.67

- BAB II : Tinjauan Pustaka, pada bab ini akan diuraikan tentang beberapa sub judul kepustakaan penunjang penelitian antara lain Tinjauan umum berisi tentang beberapa sub judul seperti pengertian Hukum Agraria, jenis Hak atas tanah, Pendaftaran hak atas tanah dan Jenis-Jenis Sertipikat tanah. Kemudian Tinjauan Hukum tentang penyelesaian sengketa pertanahan.
- BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, pada bab ini akan Membahas penyebab timbulnya sertipikat ganda, kedudukan hukum terhadap adanya 2 (dua) sertipikat ganda pada tanah yang sama dan penyelesaian sengketa sertipikat hak atas tanah ganda dalam uraian Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor: 233/PDT/2015/PT.BDG.
- BAB IV : Penutup, pada bab ini akan diuraikan tentang simpulan dan saran dari penelitian