

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sumber daya agraria atau sumber daya alam berupa permukaan bumi yang disebut tanah, selain memberikan manfaat namun juga melahirkan masalah lintas sektoral yang mempunyai aspek ekonomi, aspek sosial budaya, aspek politik, aspek pertahanan dan keamanan, dan bahkan aspek hukum, sebagai sumber kekayaan alam yang terdapat di darat dapat dipahami apabila tanah diyakini sebagai wujud konkret dari salah satu modal dasar pembangunan nasional.¹ Tanah memiliki peranan penting dalam kehidupan manusia karena selalu ada hubungan yang sangat erat dalam hubungan manusia dengan tanah. Hal ini dapat dipahami karena tanah merupakan tempat tinggal, tempat melangsungkan kehidupan, manusia pun memperoleh pangan dengan cara mendayagunakan tanah, bahkan manusia lahir dan dimakamkan di atas tanah.

Dalam pandangan adat masyarakat Indonesia, tanah memiliki makna yang sangat penting, yakni:

1. Sebagai tempat tinggal dan mempertahankan, serta melangsungkan kehidupan,
2. Alat pengikat masyarakat dalam suatu persekutuan,
3. Sebagai modal (aset produksi) utama dalam suatu persekutuan.

¹ H. Ali Achmad Chamzah, **Hukum Agraria Pertanahan Indonesia Jilid 2**, (Jakarta: Prestasi Pusaka Karya, 2004).

Jika dilihat dari hukum adat, menurut Suyono Wijodipuro ada dua hal pokok yang menyebabkan tanah memiliki kedudukan penting, yaitu:

1. Karena sifatnya, yakni merupakan satu benda kekayaan yang bagaimanapun keadaannya masih tetap atau menguntungkan ,
2. Karena fakta bahwa tanah itu merupakan tempat tinggal persekutuannya, merupakan penghitungan bagi warga persekutuan, merupakan tempat warga dikedumikan, dan juga merupakan tempat tinggal para roh leluhur dan dayang-dayang.²

Menurut *Mr. B. Ter Haar Bzn*, ia membagi hubungan antara masyarakat dengan tanah, baik keluar maupun ke dalam dan hubungan perseorangan dengan tanah. Berdasarkan atas berlakunya ke luar, maka masyarakat sebagai satu kesatuan, berkuasa memungut dari tanah dan menolak lain-lain orang di luar masyarakat tersebut yang berbuat sedemikian itu, sebagai kesatuan juga bertanggung jawab terhadap orang-orang luar masyarakat itu. Hak masyarakat atas tanah dapat disebut sebagai “Hak Yayasan Komunal”, dan oleh *Van Vollehoven* diberi nama “*beschikkingsrecht*.”³ *Beschikkingsrecht* yaitu teori mengenai hak menguasai tanah yang dikemukakan oleh *Van Vollenhoven*. Menurut pandangannya, hak-hak atas tanah yang dipegang oleh masyarakat adat dan anggota-anggotanya adalah hak

² Surojo Wignjodipuro, **Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat**, (Jakarta: CV. Haji Masagung Jakarta, 1968).

³ Soetomo, **Pedoman Jual Beli Tanah Peralihan Hak dan Sertifikat**, (Surabaya: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya, 1981), hlm. 1.

menguasai tanah, sebab mereka tidak memiliki hak milik. Konsep dan pandangan dari teori ini diangkat sebagai pengertian hak ulayat.

Meskipun tanah memiliki banyak manfaat, tetapi tanah pun dapat memicu persengketaan antar manusia, karena manusia-manusia yang ingin menguasai tanah milik orang lain dikarenakan sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, ataupun dikarenakan nilai yang dapat dihasilkan dari tanah tersebut. Kehidupan manusia akan tentram jika seluruh manusia dapat menggunakan hak-hak yang mereka miliki sesuai dengan batas-batas tertentu yang tentu saja sesuai dengan hukum yang berlaku di dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam sistem hukum agraria di Indonesia, dikenal ada beberapa macam hak penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria, antara lain yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan. Hak-hak ini disebut juga sebagai hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan suatu hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia.

Dalam dunia yang sudah memasuki era globalisasi seperti sekarang, peranan tanah bagi berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat tinggal, maupun tempat untuk melangsungkan kegiatan usaha. Berhubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian kepastian hukum di bidang pertanahan ini memerlukan

tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten, sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu, dalam rangka menghadapi berbagai kasus nyata diperlukan pula terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk membuktikan haknya atas tanah yang dimilikinya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan. Berkaitan dengan itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Penyelenggaraan pendaftaran tanah kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Berkaitan dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berisi tentang tujuan pendaftaran tanah, Supriadi mengatakan bahwa “dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, di zaman informasi ini maka kantor pertanahan sebagai kantor di garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri. Informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan di mana terlibat tanah,

yaitu data fisik dan yuridisnya, termasuk untuk membuat satuan rumah susun, informasi tersebut bersifat terbuka dan untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada, sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan sesuatu hal yang wajar”.⁴

Untuk mendapatkan hak atas tanah, seseorang harus mendaftarkan tanah tersebut ke lembaga yang sudah tersedia, lembaga ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sekarang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengurus semua masalah pertanahan di Indonesia. Dengan melakukan pendaftaran tanah, seseorang mendapatkan sertipikat sebagai bukti hak dalam bentuk sertipikat. Tujuan didaftarkannya hak atas tanah adalah agar tidak terjadi keributan dan menjadi tertib hukum, serta agar masyarakat mendapatkan kepastian hak atas tanah tersebut.

Istilah “Sertipikat Tanah” dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai surat keterangan tanda bukti pemegang hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁵ Pengertian Sertipikat Tanah dapat dilihat dasarnya yaitu dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19, menyebutkan bahwa:

Ayat (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

⁴ Supriadi, **Hukum Agraria**, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm 148.

⁵ Ray Pratama, **Pengertian dan Fungsi Sertifikat Hak Atas Tanah**, <http://raypratama.blogspot.com/2012/02/pengertian-dan-fungsi-sertifikat-hak.html>, 12/02/2012, 13/12/2014.

Ayat (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) 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.

Namun pada kenyataannya, sekarang ini dengan bertambah canggihnya teknologi, kerap ditemukan kejahatan terhadap sertipikat tanah, dengan mengandakan ataupun dengan memalsukan sertipikat tersebut, baik dalam bentuk data, maupun secara fisiknya (blanko).

Sertipikat ganda (*overlapping*) adalah sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertipikat atau lebih yang berlainan datanya.⁶ Sertipikat ganda sendiri ada dua macam, yaitu: ganda secara keseluruhan, yaitu adanya dua sertipikat tanah di atas satu obyek bidang tanah, dan ganda yang tidak keseluruhan atau sebagian yaitu adanya dua sertipikat yang sebagian tumpang tindih di atas sebidang tanah.

Peralihan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah memindahkan, sedangkan hak berarti benar.⁷ Jadi peralihan hak atas tanah dapat diartikan sebagai pemindahan atau pengalihan penguasaan tanah yang semula milik seseorang atau sekelompok masyarakat, ke orang lain atau ke sekelompok masyarakat lainnya.

⁶ Adi Haryadi, <http://hanyarepost.blogspot.com/2011/07/sertifikat-ganda.html>, 1/07/2011, 13/12/2014.

⁷ Poerwadarminta, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, (Jakarta, Balai Pustaka), hlm. 156.

Untuk memperoleh surat bukti yang lebih kuat dan lebih luas daya pembuktiannya, maka pemindahan harus didaftarkan pada kantor pertanahan setempat letak tanah tersebut berada, dengan tujuan :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang terdaftar haknya, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah tertentu dan Satuan Rumah Susun yang terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.⁸

Adapun penyusunan skripsi ini lebih mengarah pada perlindungan hukum bagi orang yang membeli tanah dengan sertipikat ganda, seperti yang sekarang ini marak terjadi di lingkungan masyarakat. Sehingga adapun pertimbangan dan alasan penulis memilih judul ini adalah ingin menguraikan dan memberikan gambaran mengenai berbagai perlindungan hukum terhadap orang yang membeli tanah tanpa mengetahui sertipikat yang diterima tersebut merupakan sertipikat ganda. Oleh sebab itu, maka penulis memilih judul mengenai “TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PIHAK YANG MEMBELI TANAH

⁸ Indonesia, **Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah Nomor 24 Tahun 1997**, (LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696), Pasal 3.

DENGAN SERTIPIKAT GANDA MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH (STUDI KEPUTUSAN NO. 86 PK/TUN/2010).” Penulis berharap agar skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis secara pribadi dan masyarakat pada umumnya.

1.2 Rumusan Masalah

1. Siapa saja yang terkait dan terbukti bertanggung jawab atas terbitnya sertipikat ganda dalam putusan No. 86 PK/TUN/2010?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pihak yang membeli tanah dengan sertipikat ganda?

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui pihak-pihak yang wajib bertanggung jawab atas kelalaian terhadap proses pembatalan sertipikat yang berakibat terjadinya sertipikat ganda.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi orang yang membeli tanah dengan sertipikat ganda, agar si pembeli yang merasa tertipu tidak akan merasa sangat dirugikan.

1.4 Metodologi Penulisan

Dalam penulisan ini penulis berusaha untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang ada dengan melakukan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

1. Tipe Penelitian

Dalam tipe penelitian ini menggunakan metode normatif yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana kerjanya hukum di lingkungan masyarakat.

2. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder, yang meliputi tiga bahan hukum, yaitu:⁹

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada masyarakat, seperti Norma Dasar, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-Undangan, dan Bahan Hukum Tidak Tertulis. Bahan hukum yang berhubungan dengan penulisan ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Pendaftaran Tanah.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer. Yang digunakan dalam hal ini berupa buku-buku, artikel internet, skripsi, dan hasil-hasil penelitian dan hasil karya kalangan hukum yang berkaitan dengan penulisan ini.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif**, edisi 1, cetakan 7, (Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13-14.

hukum tersier yang digunakan berupa kamus, baik kamus bahasa Indonesia maupun kamus hukum.

1.5 Definisi Operasional

1. Bidang Tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas.¹⁰
2. Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.¹¹
3. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.¹²
4. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.¹³
5. Sertipikat tanah adalah dokumen formal yang memuat data yuridis dan data fisik yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian bagi seseorang atau

¹⁰ Indonesia, **Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah**, Pasal 1 angka 2.

¹¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 5.

¹² *Ibid*, Pasal 1 angka 6.

¹³ *Ibid*, Pasal 1 angka 20.

badan hukum (privat atau public) atas suatu bidang tanah yang dikuasai atau dimiliki dengan suatu hak atas tanah tertentu.

6. Sertifikat ganda adalah dua buah sertipikat atau lebih dimana obyek tanahnya sebagian atau seluruhnya sama, tetapi data subyeknya bisa sama atau bisa juga berlainan.¹⁴
7. Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang Agraria/pertanahan.¹⁵
8. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan.¹⁶
9. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di Wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.¹⁷
10. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.¹⁸

¹⁴ Robby, <http://masalahukum.wordpress.com/2013/09/29/bentuk-peralihan-hak-atas-tanah-yang-berpotensi-menimbulkan-sengketa-hak-atas-tanah/>, 29/09/2013, 13/12/2014.

¹⁵ *Op.cit.*, Pasal 1 angka 21.

¹⁶ *Op.cit.*, Pasal 1 angka 22.

¹⁷ *Op.cit.*, Pasal 1 angka 23.

¹⁸ Indonesia, **Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah**, Pasal 1 angka 1.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi mengenai pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah; kemudian perumusan masalah yang akan diteliti; diuraikan pula tujuan penulisan dan manfaat penulisan secara praktis maupun secara teoritis; selanjutnya metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II PERALIHAN HAK ATAS TANAH

Bab ini berisi mengenai tinjauan pustaka. Tinjauan umum mengenai berbagai peralihan hak atas tanah. Sumber-sumber hukum tertulis yang relevan dengan peralihan hak atas tanah akan disajikan selengkap mungkin dalam bab ini.

BAB III SERTIPIKAT GANDA

Dalam bab ini dibahas mengenai apa itu sertipikat ganda, hal-hal yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda, serta pembatalan sertipikat ganda.

BAB IV ANALISA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP ORANG YANG MEMBELI TANAH DENGAN SERTIPIKAT GANDA

Isi bab ini merupakan analisa atas permasalahan. Dalam bab ini akan diuraikan perlindungan yang bisa diperoleh oleh pihak yang membeli tanah dan mendapatkan sertipikat ganda, serta menguraikan pihak mana saja yang wajib untuk bertanggung jawab atas kelalaian ini dengan menganalisa putusan

pengadilan, yaitu: Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 86 PK/TUN/2010.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan penutup yang mencakup saran dan kesimpulan. Kesimpulan berisi inti-inti yang tertuang dalam penelitian, sedangkan saran berisi ide atau gagasan penulis yang kemudian dituangkan dalam kata yang bertujuan untuk memberi masukan kepada calon pembeli tanah agar tidak dirugikan dikemudian harinya.