

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber penghidupan dan kehidupan bagi manusia dan masyarakat, sehingga menjadi kebutuhan dasar manusia. Orang-orang percaya bahwa tanah sangat penting dan bermanfaat bagi kehidupan manusia, dan bahwa manusia dan tanah tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Disebabkan fakta bahwa manusia hidup, berkembang, dan melakukan aktivitas mereka di atas tanah, manusia selalu berhubungan dengan tanah.¹

Tanah akan semakin dibutuhkan oleh manusia seiring dengan pertumbuhan penduduk dan ekonomi Indonesia. Padahal persediaan tanah terbatas sehingga akan mengakibatkan munculnya permasalahan tanah. Hal tersebut berakibat hak atas memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Urgensi tanah bagi kehidupan manusia diapresiasi Pemerintah Republik Indonesia melalui kebijakan nasional pertanahan.

Pertanahan dalam hukum Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut sebagai (UUPA). Dalam hukum pertanahan di Indonesia dikenal asas kenasionalan sebagaimana termasuk dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA

¹ M.P Siahan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 1

yang menyatakan bahwa : “seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan Tanah Air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa indonesia” dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa : “seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia Sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.²

Dualisme hukum agraria ada di Indonesia sebelum UUPA. Karena hukum adat yang mengatur tanah dengan hak adat tidak ditulis, sedangkan hukum yang mengatur tanah dengan hak barat ditulis. Akibatnya, dualisme dalam hukum agraria ini lebih merugikan para peribumi.³

Untuk tanah yang tunduk pada hukum barat, pendaftaran bertujuan untuk memberikan kepastian hukum yang dikenal sebagai Rechts Cadaster atau Legal Cadaster. Sebaliknya, untuk tanah adat, pendaftaran tanah tidak memberikan kepastian hukum, tetapi lebih kepada pendataan administratif, terutama terkait pembayaran pajak yang dikenal sebagai Fiscaal Cadaster, yang berfungsi untuk mengelola, mengawasi, dan menetapkan nilai tanah.⁴

Sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan dan pendapat UUPA, ketimpangan inilah yang mendorong pembentukan UUPA. Dengan berlakunya UUPA, pemerintah secara resmi diberi tahu untuk melakukan pendaftaran tanah rechts kodaster di seluruh Indonesia, yang akan memberikan kepastian

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

³ Hartana dan Kadek Novi Darmayanti. 2020. Peran Hukum Adat Dalam Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*. Vol. 8 No. 3

⁴ Adrian Sutedi. 2014. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta : Grafika. Hlm. 112.

hukum dan perlindungan hukum yang selaras dengan tujuan pendaftaran tanah.
hukum dan perlindungan hukum yang selaras dengan tujuan pendaftaran tanah
yang dinukilkan dalam pasal 19 Ayat (1) UUPA dinyatakan sebagai berikut.

1. Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
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 social ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah termasuk dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dengan demikian, Pasal 19 Ayat (1) UUPA mewajibkan pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh negara untuk memastikan bahwa semua tanah dimiliki secara hukum. Dalam kasus ini, tidak hanya pemerintah sebagai penyelenggara pendafrtan yang bertanggung jawab, tetapi

juga pemegang hak yang melakukan pendaftaran secara sukarela. Pasal 23 UUPA menetapkan tanggung jawab tersebut.

Pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24/1997) dan ketentuan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 3 Tahun 1997 sebagai mana telah dirubah dengan peraturan KBPN No. 8 Tahun 2012. Tujuan pendaftaran tersebut sesuai dengan pasal 3 huruf a PP No.24/1997 adalah “untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum...”,⁵ untuk mewujudkannya menurut Pasal 4 ayat (1) PP No.24/1997 diterbitkanlah sertifikat hak atas tanah bagi pemegang hak yang bersangkutan. Sertifikat tanah berfungsi sebagai surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan syarat sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang bersangkutan.

Tujuan pendaftaran tanah dalam pasal-pasal tersebut adalah untuk memberikan tanda bukti yang kuat. Hal ini menunjukkan bahwa UUPA telah menggunakan sistem pendaftaran yang dikenal sebagai pendaftaran titel stensil negatif dengan elemen positif. Karena sertifikat berfungsi sebagai alat bukti yang kuat, mereka masih dapat diragukan keabsahannya; dalam hal ini, sistem negative berlaku.

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah

Akan tetapi pada Pasal 32 ayat 2 PP No.24/1997 disebutkan: “Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”⁶

Dalam jangka waktu lima tahun, jika tidak ada tindakan hukum yang dilakukan oleh pihak lain terhadap sertifikat tersebut, pemegang sertifikat tersebut tidak dapat lagi diganggu gugat atas keabsahannya, seperti yang terjadi ketika batas waktu tersebut telah berlalu. Hal ini pasti bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam pasal 32 ayat 2 PP No.24/1997. Akibatnya, ini dapat menyebabkan ketidakpastian hukum dan ketidakpastian bagi pemegang sertifikat hak milik tanah.

Meskipun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa selalu terdapat permasalahan pertanahan terutama dalam hal data yuridis yang dimiliki oleh seseorang yang kuat dalam membuktikan haknya. Selain itu muncul permasalahan lain yang berkaitan dengan pertanahan yaitu akibat system pencatatan kepemilikan yang kurang cermat sehingga ditemukannya kasus

⁶ ibid

tanah dengan kepemilikan lebih dari satu orang. Sebagai contoh, pada Kantor Pertanahan Kota Malang terdapat sertifikat ganda atau tumpang tindih yang berlokasi pada Jalan Nusakambangan Nomor 1, Kelurahan Kasin, Kecamatan Klojen, Kotamadya Malang dengan kepemilikan atas Nama Soesiloningsih Noordjasmani dan atas Nama Mochammad Saiful Bahri. Kemudian ditemukan kasus lain Hak Milik No. 4436/Kelurahan Sawojajar dan Hak Milik No. 4927/Kelurahan Sawojajar dengan kepemilikan Moh Noer dan atas Nama Tri Sudaria. Sehingga dalam hal ini tidak jarang ditemui dua atau lebih sertifikat atas bidang tanah yang sama sehingga dalam kasus tersebut dinyatakan sebagai sertifikat ganda atau tumpang tindih (*overlapping*).

Namun, setelah dengan terbitnya sertifikat, belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Atas Tanah. Pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut masih dapat menggugat sertifikat Hak Atas Tanah, sehingga sertifikat Hak Atas Tanah dapat dibatalkan jika faktanya adalah pemilik sebenarnya.

Hal ini jelas merupakan masalah yang signifikan. Sebagaimana dinyatakan dalam PP No.24/1997, tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada mereka yang memiliki atau memegang hak atas tanah.

Berdasarkan kasus diatas yang ada di masyarakat, Sertifikat Hak Atas Tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Atas Tanah. Sertifikat Hak Atas Tanah masih menghadapi kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang

merasa memiliki Hak Atas Tanah tersebut, sehingga apabila dibuktikan secara hukum makai adalah pemilik sebenarnya. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Implementasi Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah terhadap Terbitnya Sertifikat Tanah Ganda Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di Kota Malang.**”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ada diwilayah hukum Kantor Pertanahan Kota Malang menurut PP No.24/1997?
2. Bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan pemegang Hak Atas Tanah terhadap terbitnya sertifikat tanah ganda pada Kantor Pertanahan Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam proposal skripsi hukum ini, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ada diwilayah hukum Kantor Pertanahan Kota Malang menurut PP No.24/1997
2. Untuk mengetahui upaya hukum yang dilakukan pemegang Hak Atas Tanah terhadap terbitnya sertifikat tanah ganda pada Kantor Pertanahan Kota Malang

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.
 - b. Penelitian ini juga diharapkan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan
2. Manfaat Praktik
 - a. Bagi penulis penelitian ini diharapkan menjadi sarana yang bermanfaat dalam mengimplementasikan pengetahuan penulis mengenai konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.
 - b. Bagi masyarakat penelitian ini dapat dijadikan pembelajaran agar lebih mengetahui tentang perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Metode Pendekatan

Metode Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Empiris mengkaji Judul Implementasi Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah terhadap Terbitnya Sertifikat Tanah Ganda Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di Kota Malang. Sehingga sumber data penelitian berasal dari data primer (wawancara) dan data Sekunder (studi kepustakaan).

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kota Malang yang beralamat di Jl.Danau Jonge I.

3. Sumber Data

Sebagai penelitian hukum empiris maka data yang diperoleh bersumber dari data primer dan sekunder, Meliputi

A. Data primer

Penulis melakukan Wawancara bersama dengan Bapak Tanto Efendi S.H., sebagai salah satu pegawai Kantor Pertanahan Kota Malang.

B. Data Sekunder

Sekunder yakni data yang diperoleh dari informasi yang sudah tertulis dalam Peraturan Pemerintah No.24/1997 tentang pendaftaran Tanah, dan bentuk dokumen seperti Jurnal, kasus-kasus Hukum, Skripsi dan buku-buku hukum yang berkaitan dengan Agraria.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Wawancara secara mendalam Bersama Bapak Tanto Efendi, S.H., sebagai Fungsional Penata Pertanahan Pertama di Kantor Pertanahan Kota Malang

F. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan literatur yang telah dibaca oleh penulis, ditemukan beberapa karya tulis ilmiah yang relevan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu:

Pertama, penelitian oleh Syamsul Rijal yang berjudul “ Sertifikat Ganda Hak atas Tanah studi kasus di pengadilan Tata Usaha Negara Makassar”⁷ Permasalahan yang di jadikan penelitian ialah Sertifikat ganda menimbulkan dampak yang sangat kompleks yaitu terjadinya sengketa hak atas tanah, menimbulkan keresahan kepada masyarakat, menimbulkan rasa tidak percaya masyarakat kepada lembaga Kantor Pertanahan sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum hak atas tanah. Oleh karena itu hadirlah Pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan lembaga yang diberikan kewenangan oleh undang- undang untuk menyelesaikan sengketa sertifikat ganda guna memberikan kepastian hukum terhadap pencari keadilan.

Kedua, penelitian oleh Bakhtiar Dwiky Damara yang berjudul “Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam hal Terdapat Sertifikat Ganda”⁸ permasalahan yang di jadikan penelitian ialah adanya sertifikat ganda disebabkan oleh faktor dari kantor pertanahan berupa tidak teliti dan tidak cermat dalam mengadakan penyelidikan. Riwayat bidang tanah dan pemetaan batas-batas bidang kepemilikan tanah dalam rangka penerbitan Sertifikat obyek sengketa, pejabat pembuat akta tanah dan Kantor Pertanahan tidak melakukan penelitian atau melihat gambar peta pendaftaran tanah yang dimiliki dan faktor dari pemilik tanah tidak memberikan patok-patok batas bidang tanah yang dikuasai.

⁷ Syamsul Rijal, 2012, “*Sertifikat Ganda Hak atas Tanah studi kasus di pengadilan Tata Usaha Negara Makassar*”, UIN Alauddin Samata Gowa Makassar.

⁸ Bakhtiar Dwiky Damara, 2015, “*Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam hal Terdapat Sertifikat Ganda*” Universitas Negeri Semarang.

Ketiga, penelitian oleh Kusnanto yang berjudul “Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda”⁹ permasalahan yang dijadikan penelitian ialah kekeliruan teknis saat dilakukan saat pengukuran, adanya surat bukti atau pengakuan hak, akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi, dan adanya faktor intern dan ekstern instansi Kantor Pertanahan Focus penelitian ini mengenai penyelesaian sengketa.

Dari ketiga penelitian diatas, penelitian penulis ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Jika dibandingkan dengan penelitian terdahulu yang pertama berbeda, karena penulis pada penelitian ini membahas tentang perlindungan Hukum yang dikaji dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997. Sedangkan penelitian terdahulu yang pertama membahas mengenai pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan Lembaga yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menyelesaikan sengketa sertifikat ganda guna memberikan kepastian hukum terhadap pencari keadilan. Lalu, jika dibandingkan dengan penelitian terdahulu yang kedua pun terdapat perbedaan, penelitian penulis ini membahas mengenai kepastian hukum dari Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, sedangkan peneliti terdahulu ini lebih berfokus kepada akta pejabat pembuat akta tanah (PPAT). kemudian dibandingkan dengan penelitian terdahulu yang ketiga pun terdapat perbedaan, penelitian penulis ini membahas mengenai perlindungan hukum, sedangkan peneliti

⁹ Kusnanto, 2019, “ *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda*”. Universitas Pancasakti Tegal.

terdahulu ini lebih berfokus pada penyelesaian sengketa. Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian terdahulu dapat dilihat secara jelas dan rinci pada table dibawah.

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No.	Penulis Terdahulu	Judul	Pembeda
1.	Syamsul Rijal	Sertifikat Ganda Hak atas Tanah studi kasus di pengadilan Tata Usaha Negara Makassar.	Penulis terdahulu menggunakan metode penelitian Normatif dan Sosiologis sedangkan penulis menggunakan metode Yuridis Empiris
2.	Bakhtiar Dwiky Damara	Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam hal Terdapat Sertifikat Ganda.	Penulis terdahulu menggunakan rumusan masalah faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda sedangkan penulis menggunakan rumusan masalah upaya hukum yang

			dapat dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap terbitnya sertifikat tanah ganda pada Kantor Pertanahan Kota Malang.
3.	Kusnanto	Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda	Penulis terdahulu menggunakan Metode penelitian Yuridis Normatif sedangkan penulis menggunakan metode Yuridis Empiris.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, yang mana tiap babakan dibagi menjadi beberapa sub bab. Adapun sistematika penulisan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bagian pendahuluan dibahas pada bab 1 yang meliputi latar belakang masalah, yaitu bagian yang berisikan argument yang menunjukkan latar belakang keyakinan penelitian bahwa penelitian dengan judul yang diajukan adalah penting dan relevan untuk diteliti. Berikutnya adalah alasan masalah dibuat agar pembahasan dalam penelitian ini tidak terlalu melebar ke variabel lain. Kemudian rumusan masalah untuk menanyakan secara tersurat pertanyaan-pertanyaan yang ingin dicari jawabannya. Tujuan penelitian, mengungkapkan sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian. Manfaat penelitian berisi alasan keleyakan atas masalah yang diteliti. Selain itu pada bab 1 ini juga memuat metodologi penelitian sebagai tahapan-tahapan untuk menulis penelitian ini, kemudian penelitian terdahulu untuk menunjukkan keaslian tulisan, dan sistematika penulisan yang memberikan gambaran tentang penelitian yang dilakukan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Selanjutnya untuk tinjauan Pustaka terletak pada bab II yang meliputi teori dan konsep yang sesuai dengan masalah yang diteliti. Pada bab ini digunakan sebagai bahan analisis dan dijelaskan mengenai hal yang berkaitan dengan Implementasi Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Studi Kasus Kantor

Pertanahan Kota Malang.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian dan pembahasan dalam bab ini dipaparkan tentang penyajian dan analisis data yang merupakan jawaban dari rumusan masalah

tentang Implementasi Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Studi Kasus Kantor Pertanahan Kota Malang, dan mengapa perlindungan ini penting bagi masyarakat.

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan yang dipaparkan oleh peneliti memuat poin-poin yang merupakan inti pokok dari pemaparan bab-bab diatas. Singkatnya kesimpulan merupakan jawabandari rumusan masalah yang peneliti paparkan.sedangkan saran memuat berbagai hal yang perlu dilakukan oleh peneliti berikutnya, namun kemungkinan dapat dilakukan penelitian lain berikutnya.