

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Di dalam sistem hukum nasional demikian halnya dengan hukum tanah, maka harus sejalan dengan konstitusi yang berlaku di negara kita yaitu Undang Undang Dasar 1945. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945, yang mengatakan bahwa :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Adalah sebagai dasar hukum politik pertanahan nasional dengan satu tujuan yaitu untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan mekanisme penguasaan oleh negara yang kemudian dijabarkan lebih lanjut antara lain dalam pasal 1, 2, 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-undang Pokok Agraria). Jadi penguasaan, pengaturan dalam penggunaan dan penguasaan tanah seyogyanya tidak boleh lari jauh dari tujuan yang diamanahkan konstitusi negara kita.

Undang-undang Pokok Agraria berpedoman pada suatu prinsip bahwa untuk menuju cita-cita yang diamanahkan oleh pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945 itu tidak perlu dan tidak pada tempatnya apabila Negara (sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh bangsa Indonesia) menjadi pemilik dalam arti keperdataan atas bumi, air dan kekayaan alam lainnya, tetapi yang tepat adalah Negara sebagai Badan Penguasa demikian pengertian yang harus dipahami oleh pelaksana kekuasaan negara dan aparat-aparatnya serta seluruh masyarakat mengenai

arti kata Negara dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, yang mengatakan bahwa :¹

“Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara”.²

Hukum Tanah Nasional (HTN) yang ketentuan pokoknya ada di dalam Undang-undang Pokok Agraria merupakan dasar dan landasan hukum untuk memiliki dan menguasai tanah oleh orang lain dan badan hukum dalam rangka memenuhi keperluannya, untuk bisnis ataupun pembangunan. Oleh karena itu keberadaan hak-hak perorangan atas tanah tersebut selalu bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah pasal 1 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria. Dan masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional tersebut meliputi, hak bangsa Indonesia atas tanah pasal 1 ayat (1), dan hak menguasai negara Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-undang Pokok Agraria, serta hak-hak perorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah (primer dan sekunder) dan hak jaminan atas tanah³.

Adapun tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh hak atas tanah tergantung pada status tanah yang tersedia yaitu, Tanah Negara atau Tanah Hak.

Jika tanah yang tersedia berstatus Tanah Negara, tata cara yang harus digunakan untuk memperoleh tanah tersebut adalah melalui permohonan hak.

¹ Arie S. Hutagalung, *Perlindungan Pemilikan Tanah dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional*, Tebaran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005 hlm 295.

² Arie S. Hutagalung, *Ibid*, hlm. 395 dikatakan bahwa dengan demikian pengertian dikuasai dalam pasal tersebut tidak boleh diartikan dimiliki, tetapi harus diartikan sebagai kewenangan yang diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari bangsa Indonesia yang berupa :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak – hak yang dapat dipunyai / atau dimiliki atas (bagian dari) 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.

³ Sunario Basuki, *Ketentuan Hukum Tanah Nasional (HTN) yang Menjadi Dasar dan Landasan Hukum Pemilikan dan Penguasaan Tanah*, Program Pendidikan Spesialis Notariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 1)

Dan jika yang tersedia berstatus Tanah Hak (hak-hak primer), maka tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh tanah tersebut di antaranya adalah melalui, pemindahan hak (jual-beli, hibah tukar, menukar)⁴.

Setiap hak atas tanah yang diperoleh melalui acara permohonan hak wajib didaftarkan di kantor pertanahan BPN (dahulu Kantor Agraria) di setiap Kabupaten/Kotamadya.

Dalam pembangunan jangka panjang kedua peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, yang pertama diperlukan adalah tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya.

Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon penjual, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Sehubungan 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 dimaksud di atas. Pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang sampai saat ini menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut, tetap dipertahankan tujuan dan

⁴ Sunario Basuki, *Garis Besar Hukum Tanah Indonesia Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah*, Program Spesialis Notariat FHUI, hlm. 29).

sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), pasal 32 ayat (2) dan pasal 38 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria.

Pasal 19 ayat (2) huruf c yang mengatakan bahwa :

“Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Pasal 23 ayat (2) yang mengatakan bahwa :

“Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.”

Pasal 32 ayat (2) yang mengatakan bahwa :

“Pendaftaran termaksud ini dalam ayat ini menyetakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.”

Pasal 38 ayat (2) yang mengatakan bahwa :

“Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.”

Penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hak yang belum jelas dalam peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan tujuan penyelesaiannya, yang di samping untuk memberikan kepastian hukum sebagaimana disebut di atas juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai

bidang tanah yang bersangkutan. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah juga dipertegas dan dipersingkat serta disederhanakan.

Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan. Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam pengajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria tidak pernah disebutkan sertipikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkan “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertipikat tanah.

Secara etimologi sertipikat berasal dari bahasa Belanda “*Certificat*” yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Jadi kalau dikatakan sertipikat tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain kenyataan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang inilah yang disebut sertipikat tanah tadi⁵.

Di atas sudah disebut sertipikat adalah surat tanda bukti hak, oleh karena itu telah kelihatan berfungsinya, bahwa sertipikat itu berguna sebagai “alat bukti”. Alat bukti yang menyatakan tanah ini telah diadministrasi oleh negara. Dengan dilakukan administrasinya lalu diberikan buktinya kepada orang yang mengadministrasikan

⁵ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, 2008, hlm. 198.

tersebut. Bukti atau sertipikat adalah milik seseorang sesuai dengan yang tertera dalam tulisan di dalam sertipikat tadi. Jadi bagi si pemilik tanah, sertipikat tadi adalah merupakan pegangan yang kuat dalam pembuktian hak miliknya, sebab dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. Hukum melindungi pemegang sertipikat tersebut dan lebih kokoh bila pemegang itu adalah namanya yang tersebut dalam sertipikat. Sehingga bila yang memegang sertipikat itu belum namanya maka perlu dilakukan balik namanya kepada yang memegangnya sehingga terhindar lagi dari gangguan pihak lain.

Bila terjadi sengketa terhadap bidang tanah tersebut, maka oleh yang memiliki tanah, sertipikat yang ditangannyalah yang digunakan untuk membuktikan bahwa tanah itu miliknya.

Surat tanda bukti hak atau sertipikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila sertipikat tersebut digunakan sebagai jaminan). Sebab yang namanya sertipikat Hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh Negara atas dasar Undang-undang⁶. Sehingga dengan pengeluaran sertipikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan⁷.

Hanya saja, dalam praktek, penerbitan sertipikat tanah masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum,

⁶ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Ibid*, hlm. 205)

⁷ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Ibid*, hlm. 205 dikatakan bahwa :
Pendaftaran ini akan menciptakan keuntungan akibat pelaksanaan administrasi pertanahan yang sah. Dengan ini muncul konsekwensi atasnya yakni sebagai berikut :

1. Memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya;
2. Mendorong atau meningkatkan penarikan pajak oleh Negara;
3. Meningkatkan fungsi tanah sebagai jaminan kredit;
4. Meningkatkan pengawasan pasar tanah;
5. Melindungi tanah negara;
6. Merngurangi sengketa tanah;
7. Memfasilitasi kegiatan rural land reform;
8. Meningkatkan urban planingdan menajukan infrastruktur;
9. Mendorong pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas;
10. Dapat menyediakan data statistik tanah yang baik.

apakah sertipikat benar-benar melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Peradilan Tata Usaha Negara dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan sertipikat tanah, tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan⁸.

Walaupun fungsi utama sertipikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi sertipikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain.

Sertipikat sebagai alat bukti sangat penting misalnya di dalam hal pemindahan hak, dan perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain (yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak), yang berupa : jual – beli tanah, tukar menukar, hibah atau hibah wasiat dan lain – lainnya.

Namun dalam kenyataannya di masyarakat sering terjadi berbagai masalah yang berkaitan dengan sertipikat, salah satu contoh masalah yang berkaitan dengan sertipikat tersebut adalah sering terjadinya sertipikat ganda, seperti pada kasus yang termuat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 556 / K / Pdt / 1987 15 Oktober 1992. Yang terjadi antara Tuan R.Sutikno dengan Nyonya Nurul Maya, terhadap sebidang tanah dengan bangunan rumah tinggal yang terletak di jalan Hang tuah Kebayoran Baru, Jakarta selatan seluas 534 meter persegi. Atas tanah tersebut terbit dua sertipikat Hak Guna Bangunan atas nama dua orang pemilik yaitu Tuan R.Sutino pada tahun 1965 dan Tuan Tan Po Gwan pada tahun 1974, yang kemudian dijual oleh Tuan Tan Po Gwan kepada Nyonya Nurul Maya. Dalam hal ini berarti ada dua sertipikat atau lebih dikenal dengan sertipikat ganda.

Dari semua yang telah penulis sampaikan di atas penulis tertarik untuk mempelajari lebih mendalam hal tersebut di atas yakni permasalahan yang berkaitan dengan sebab-sebab sertipikat hak atas tanah menjadi ganda atau tumpang tindih

⁸ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Ibid*, hlm. 207.

dengan cara melakukan penelitian baik kepustakaan maupun lapangan serta melaporkannya dalam tulisan yang berbentuk Tesis dengan judul :

“SERTIPIKAT GANDA (TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 556/K/PDT/1987)”

1.2 Pokok Permasalahan

Adapun pokok permasalahan yang ingin penulis teliti adalah :

1. Apa sajakah yang menimbulkan terjadinya sertipikat ganda, khususnya terhadap sertipikat yang terbit pada Hak Guna Bangunan Nomor 3/Gunung dan dan Hak Guna Bangunan Nomor 154/Gunung?
2. Apakah Putusan Mahkamah Agung Nomor 556 / K / Pdt / 1987 15 Oktober 1992 penyelesaian hukumnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu?

1.3 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam pendekatan ini adalah yuridis normatif yang menitik beratkan penelitian terhadap data kepustakaan atau disebut data sekunder, dan mencoba untuk menginterferentarisir dan mengkaji asas-asas dan norma hukum yang terdapat dalam kitab Undang-undang, dan berbagai peraturan perundang-undangan, yurisprudensi serta hukum kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, karena bertujuan untuk memberi gambaran mengenai fakta-fakta disertai analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktek mengenai sebab-sebab terjadinya sertipikat hak atas tanah menjadi ganda. Selain itu dilakukan studi kasus untuk mendukung hasil analisis, yang dapat diberikan solusi atas permasalahan.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data sekunder yang dititik beratkan pada data sekunder yang bersifat publik.

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah meliputi :

1. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik pembahasan penelitian ini, antara lain : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, serta ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti.
2. Bahan hukum Sekunder yaitu menggunakan buku-buku, artikel ilmiah, majalah hukum yang terkait dengan permasalahan dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 556/K/Pdt/1987 15 Oktober 1992.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu untuk memberikan pengertian dan pemahaman mengenai sebab – sebab timbulnya sertipikat hak atas tanah menjadi ganda beserta penyelesaian hukumnya.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini, terdiri dari 3 bab yang masing-masing terdiri dari beberapa sub bab untuk mempermudah pemahamannya. Adapun sistematika tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini memuat latar belakang penulisan, pokok permasalahan, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II : SERTIPIKAT GANDA (TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 556/K/PDT/1987)

Dalam bab ini, penulis membahas mengenai hukum pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria, pendaftaran tanah, dan sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan Hak Atas Tanah. Pada bab ini juga akan dibahas bagaimana timbulnya sertipikat ganda terhadap HGB Nomor 3/Gunung/27 Mei 1965, dan analisa permasalahan hukum

yaitu apa saja yang menimbulkan sertipikat ganda dan juga apakah Putusan Mahkamah Agung Nomor 556/K/Pdt/1987 penyelesaian hukumnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu.

BAB III : PENUTUP

Bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran dari pokok permasalahan yang dikaji.

