BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu kebutuhan primer bagi manusia bahkan sampai meninggalpun manusia masih membutuhkan tanah. Kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

Kebutuhan manusia terhadap tanah semakin mengalami peningkatan seiring dengan kebutuhan tempat tinggal atau rumah. Setiap orang yang akan mendirikan tempat tinggal pasti membutuhkan tanah, sehingga upaya membangun tempat tinggal ini tidak terlepas dari kegiatan perolehan hak atas tanah untuk mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang dimilikinya.

Dasar kepastian hukum mengenai hak milik atas tanah terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Hak milik adalah hak untuk menikmati secara bebas dan memperlakukan secara sesuka si pemilik hak yang sempurna. Pemilik dapat menggunakannya, menikmatinya, memusnahkannya, membuangnya, menjualnya. Secara umum pengaturan mengenai hak milik atas tanah dalam Pasal 20-27 UUPA, menurut prinsip-prinsip umum tentang hak milik atas tanah.[1]

Hak milik berdasarkan Pasal 20 UUPA merupakan hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi wewenang untuk mempergunakan bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Sifat terkuat dan terpenuhi artinya yang paling kuat dan penuh bagi pemegang hak milik dan mempunyai hak untuk bebas dengan menjual, menghibahkan, menukarkan dan mewariskan. Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang mengenai tanah yang dihakinya, karena telah ditetapkan UUPA dan peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah.

Sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam

---

[1] Effendi Perangin. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Cet.4. Jakarta: RajaGrafindo, 1994. hlm.3.

bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termaksud pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 berfungsi untuk mengetahui status bidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan. Untuk memperoleh kekuatan hukum rangkaian kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis, pengajuan kebenaran materiil pembuktian data fisik dan data yuridis hak atas tanah, ataupun lain hal yang dibutuhkan sebagai dasar hak pendaftaran tanah, dan atau riwayat asal usul pemilikan atas tanah, jual-beli, warisan, tidak terlepas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dampak arti praktisnya selama belum dibuktikan yang sebaliknya data fisik dan data yuridis dalam perbuatan hukum maupun sengketa didepan pengadilan harus diterima sebagai data yang benar. Individu atau badan hukum lainnya tidak dapat menuntut tanah yang telah bersertifikat atas nama orang lain atau badan hukum lainnya jika selama lima tahun sejak dikeluarkan tidak mengajukan gugatan di pengadilan.

Pelaksanaan untuk tercapainya jaminan dan kepastian hukum hak-hak atas tanah diselenggarakan pendaftaran tanah dengan mengadakan pengukuran, pemetaan tanah dan penyelenggaraan tata usaha hak atas tanah merupakan hubungan hukum orang atau badan hukum dengan sesuatu benda yang menimbulkan kewenangan atas obyek bidang tanah dan memaksa orang lain untuk menghormatinya akibat dari pemilikan.

Pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis sampai saat ini masih dianggap belum maksimal dan prosedural dalam masyarakat, walaupun sebelum dilakukan pengukuran oleh tim teknis telah dilakukan pematokan awal oleh para pemilik tanah. Kota Bandar Lampung sebagai salah satu kota yang sedang berkembang, masyarakatnya juga memiliki hubungan erat dengan tanah. Tanah merupakan sumber kehidupan sekaligus aktifitas sehari-hari, oleh karena itu setiap tanah yang dimiliki masyarakat butuh pengakuan atas kepemilikan tanah tersebut.

Pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis sampai saat ini masih dianggap belum maksimal dan prosedural dalam masyarakat, walaupun sebelum dilakukan pengukuran oleh tim teknis telah dilakukan pematokan awal oleh para pemilik tanah. Tanah merupakan sumber kehidupan sekaligus aktifitas sehari-hari, oleh karena itu dibutuhkan pengakuan atas kepemilikan tanah melalui sertifikat.[2]

Menurut Bachtiar Effendie:

> Pada dasarnya istilah "sertifikat" itu sendiri berasal dari bahasa Inggris (*certificate*) yang berarti ijazah atau Surat Keterangan yang dibuat oleh Pejabat tertentu. Dengan pemberian surat keterangan berarti Pejabat yang bersangkutan telah memberikan status tentang keadaan seseorang. Istilah "Sertifikat Tanah" dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai surat keterangan tanda bukti pemegang hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah bahwa telah menerangkan bahwa seseorang itu mempunyai hak atas suatu bidang tanah, ataupun tanah seseorang itu dalam kekuasaan tanggungan, seperti sertifikat Hipotek atau *Kreditverband*, berarti tanah itu terikat dengan Hipotek atau *Kreditverband.* [3]

Pengertian Sertifikat Tanah dapat dilihat dasarnya yaitu dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA):

---

[2] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya,* Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 25

[3] Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya,* Alumni, Bandung, 1993, hlm. 73.

(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, pemetaan 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

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA, khususnya ayat (1) dan (2), dapat diketahui bahwa dengan pendaftaran tanah/pendaftaran hak-hak atas tanah, sebagai akibat hukumnya maka pemegang hak yang bersangkutan akan diberikan surat tanda hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah tersebut.

Sertifikat Tanah atau Sertifikat Hak Atas Tanah atau disebut juga Sertifikat Hak terdiri salinan Buku Tanah dan Surat Ukur yang dijilid dalam 1 (satu) sampul. Sertifikat tanah memuat:

a. Data fisik: letak, batas-batas, luas, keterangan fisik tanah dan beban yang ada di atas tanah;
b. Data yuridis: jenis hak (hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak pengelolaan) dan siapa pemegang hak.

Terjadinya persengketaaan di bidang pertanahan, menuntut peran maksimal dari petugas Kantor Pertanahan yang secara eksplisit tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan waktu untuk menyelesaikan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan maupun pengenaan sanksi kepada petugas Kantor Pertanahan apabila melakukan kesalahan dalam pelaksanaan seluruh dan atau

setiap proses dalam pendaftaran tanah. Hal ini erat kaitannya dengan hakikat dari sertifikat tanah itu sendiri, yaitu:

a. Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak baik oleh manusia secara perorangan maupun suatu badan hukum;
b. Merupakan alat bukti yang kuat bahwa subjek hukum yang tercantum dalam sertifikat tersebut adalah pemegang hak sesungguhnya, sebelum dibuktikan sebaliknya atau telah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun sejak penerbitan sertifikat tanah;
c. Memberikan kepastian mengenai subjek dan objek hak atas tanah serta status hak atas tanah tersebut.

Permasalahan yang melatarbelakangi penelitian ini adalah dengan semakin meningkatnya pembangunan, maka kebutuhan terhadap tanah semakin meningkat pula, sedang persediaan tanah semakin terbatas. Keadaan yang demikian berakibat banyaknya tindak pidana atau pelanggaran terhadap tanah terjadi baik itu pemalsuan surat-surat tanah yang dipergunakan untuk kepentingannya dan merugikan bagi orang lain, juga dengan menipu dengan menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak dengan jalan menjual, menukarkan, menyewakan atau menjadikan tanggungan utang sesuatu hak rakyat dalam memakai tanah pemerintah atau partikelir, pembatasan tanah.

Sehubungan dengan hal tersebut maka peranan Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melakukan pendaftaran tanah sangat dibutuhkan mulai dari tahap permohonan pendaftaran tanah oleh pihak yang berhak atas tanah atau yang dikuasainya diperlukan peran aktif dan ketelitian dari pihak BPN sebagai

penyelenggara pendaftaran tanah yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kantor pertanahan Kota Bandar Lampung. Berbagai masalah yang muncul seperti adanya sertifikat ganda, penyerobotan lahan yang diikuti dengan tindakan penertiban sertifikat oleh pihak yang tidak berhak merupakan beberapa masalah pertanahan yang kerap muncul di masyarakat berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah, di mana hal tersebut di sebabkan antara lain oleh ketidaktahuan masyarakat tentang obyek tanah yang ternyata telah memiliki sertifikat, kembali dimohonkan untuk diterbitkan sertifikatnya lagi (satu obyek tanah memiliki dua sertifikat atau sertifikat ganda).

Salah satu perkara sengketa sertifikat ganda adalah dalam Putusan Nomor: 16/G/2009/PTUN/BL, yang menyabutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung telah menjatuhkan putusan dalam sengketa antara Drs. Hi. Refzon sebagai Penggugat terhadap Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sebagai Tergugat I dan Lorensiana Renny sebagai Tergugat I, terkait sertifikat ganda atas sebidang tanah di Jalan Bumi Manti Kampung Baru Kedaton Bandar Lampung.

Pada mulanya Drs. Hi. Refzon Bin Hi. Rustam Effendy ZN, berencana menjual tanah miliknya yang terletak di Jalan Bumi Manti Kampung Baru Kedaton Bandar Lampung dengan Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor: 8934/Kp. Baru Tanggal 07 Desember 1982, namun dicegah oleh Lorensiana Reny Binti Agustinus karena juga memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor: 9500/Kp. Baru/2004 Tanggal 26 April 2004, untuk lokasi yang sama.

Tanah yang terletak kapling nomor 34 di Jalan Bumi Manti Kampung Baru Kedaton Bandar Lampung tersebut pada awalnya dibeli oleh paman Drs. Hi. Refzon Bin Hi. Rustam Effendy ZN yaitu Wirzen Nur (Alm) dari Tergugat dengan alas hak berupa Surat Jual Beli Tanah/Kebun Kelapa Tertanggal 27 Juli 1979 dari Sariat kepada Tergugat. Kemudian berdasarkan akta jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) pada Kantor Kecamatan Kedaton sesuai dengan akta jual beli Nomor 205/C/1979 tertanggal 10 Agustus 1979 maka tanah tersebut menjadi milik Wirzen Nur (Alm). Akibat tidak dapat dijualnya tanah saksi Drs. Hi. Refzon Bin Hi. Rustam Effendy ZN yaitu Wirzen Nur (Alm), maka saksi melalui kuasa hukumnya mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung dengan Tergugat I yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dan Tergugat Intervensi yaitu Lorensiana Reny.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis akan melakukan penelitian ke dalam Skripsi yang berjudul “Analisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 16/G/2009/PTUN/BL Tentang Sengketa Sertifikat Ganda”

1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Apakah dasar pertimbangan majelis hakim dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 16/G/2009/PTUN/BL tentang Sengketa Sertifikat Ganda?

b. Apakah akibat hukum terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 16/G/2009/PTUN/BL terhadap masalah sertifikat ganda?

1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dasar pertimbangan majelis hakim dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 16/G/2009/PTUN/BL tentang Sengketa Sertifikat Ganda
2. Akibat hukum terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 16/G/2009/PTUN/BL terhadap masalah sertifikat ganda

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan majelis hakim dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 16/G/2009/PTUN/BL tentang Sengketa Sertifikat Ganda
2. Untuk mengetahui akibat hukum terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung Nomor 16/G/2009/PTUN/BL terhadap masalah sertifikat ganda

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terdiri dari kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperkaya kajian ilmu hukum, khususnya yang terkait dengan dasar pertimbangan hakim terhadap Putusan Nomor 16/G/2009/PTUN/BL tentang Sengketa Sertifikat Ganda.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai kontribusi positif bagi pihak terkait dalam penyelesaian perkara sertifikat ganda sehingga tidak terulang kembali di masa-masa yang akan datang.