

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hak-hak atas tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan manusia, makin maju masyarakat dan makin padat penduduknya, akan menambah lagi pentingnya kedudukan hak-hak atas tanah, dalam arti kata tanah mempunyai fungsi status sosial seseorang, oleh karena itu untuk pemilikan hak atas tanah haruslah didaftarkan guna untuk pembuktian secara yuridis. Tanah dikuasai oleh negara menurut penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), bukanlah berarti dimiliki akan tetapi adalah pengertian memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan, untuk tingkat yang tertinggi, mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaannya, mengatur dan menentukan hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi dan air. Dengan kekuasaan tersebut negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan lainnya.

Hak milik atas tanah adalah merupakan hak untuk mempertahankan, memperlakukan suatu hak atas tanah sebagai kepunyaannya sendiri, meliputi hak untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah dan untuk mempergunakan tanah itu sebagai miliknya, yang berarti ia sebagai pemilik

dapat melakukan perbuatan hukum atas tanah tersebut. Namun demikian masalah pertanahan seperti keadaan sekarang ini semakin bertambah rumit, seperti yang terjadi dalam wilayah Kota Yogyakarta, di mana ada kecenderungan sengketa tanah harus diselesaikan melalui jalur hukum, baik melalui Peradilan Umum maupun melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa untuk memperoleh kepastian hukum.

Berlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ada kecenderungan sengketa masalah pertanahan diajukan pada Pengadilan Tata Usaha Negara setempat, dan sebagai objek sengketanya adalah Keputusan Kepala Kantor Pertanahan berupa penerbitan Sertipikat Hak Milik (SHM) atau penolakan penerbitan Sertipikat Hak Milik. Sertipikat Hak Milik (SHM) atas tanah berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah merupakan keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, yang bersifat penetapan tertulis, konkret, individual dan bersifat final.

Penerbitan sertipikat tanah yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dapat saja terjadi adanya kesalahan dalam hal ukuran ataupun mengenai luas tanahnya yang mengakibatkan pihak yang memiliki Sertipikat Hak Milik merasa dirugikan atas terbitnya Sertipikat Hak Milik tersebut. Hal ini dapat saja dikarenakan kesalahan prosedural dalam proses pendaftaran tanah. Oleh karena itu pihak yang merasa dirugikan karena penerbitan

Sertipikat Hak Milik atas tanah tersebut dapat mengajukan gugatan kepada Kepala Kantor Pertanahan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan Kepala Kantor Pertanahan selaku Pejabat Tata Usaha Negara menerbitkan keputusan berupa Sertipikat Hak Milik dapat dimintakan pembatalan bilamana dari hasil pemeriksaan dipersidangan Pengadilan Tata Usaha Negara terbukti terbitnya sertipikat yang menjadi obyek sengketa benar-benar tidak prosedural sehingga mengakibatkan adanya kesalahan teknis. Dalam hal yang demikian, dapat saja muncul pihak lain (pihak ketiga) yang merasa mempunyai kepentingan dalam sengketa tersebut, yakni pihak yang juga merasa sebagai pemegang atau pemilik tanah atas obyek yang sama. Adanya sertipikat ganda yang berbeda kepemilikannya atas satu objek tanah ini dapat saja terjadi karena adanya kepentingan pihak tertentu untuk mengeruk keuntungan pribadi ataupun karena kesalahan prosedural.

Sertipikat ganda atas tanah adalah sertipikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertipikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain. Apabila ditinjau dari pengertian sertipikat itu sendiri maka sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan.

Sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau suatu badan hukum, mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Pada

kenyataannya bahwa seseorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud. Adanya surat-surat jual beli, belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang dibelinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya. Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertipikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Maksud gambaran diatas adalah suatu peristiwa penerbitan sertipikat ganda atas tanah, yang mengakibatkan adanya pemilikan bidang tanah atau pendudukan hak yang saling bertindihan satu dengan yang lain. “A.P. Parlindungan menyatakan yang dimaksud dengan sertipikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh Badan Hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian atas sebagian yang lain”.<sup>1</sup>

“Sertipikat dobel/ganda adalah surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh Lembaga Hukum (BPN) yang terbit diatas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum”.<sup>2</sup>

Sertipikat ganda merupakan sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama dengan berlainan datanya. Hal semacam ini

---

<sup>1</sup> A.P. Parlindungan, *Hilangnya Hak-hak Atas Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 113.

<sup>2</sup> Kartasaputra, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 120.

disebut pula “Sertipikat Tumpang Tindih (overlapping)”, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.

Tidak termasuk dalam kategori sertipikat ganda, yaitu:

1. “Sertipikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertipikat yang hilang.
2. Sertipikat yang diterbitkan sebagai Pengganti Sertipikat yang rusak.
3. Sertipikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertipikat yang dibatalkan.  
Hal ini disebabkan karena sertipikat-sertipikat dimaksud diatas telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.
4. Sertipikat Hak Guna Bangunan diatas Hak Milik maupun diatas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan”.<sup>3</sup>

Sertipikat ganda sering terjadi diwilayah-wilayah yang masih kosong, belum dibangun dan didaerah perbatasan kota dimana untuk lokasi tersebut belum ada peta-peta pendaftaran tanahnya. Sertipikat ganda dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut:

1. “Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian dilapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah.
2. Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
3. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia Peta Pendaftaran Tanahnya.

---

<sup>3</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat Dan Permasalahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 139.

4. Kasus penerbitan lebih dari satu sertipikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain (tidak diketahui oleh anak-anaknya) dan telah diterbitkan sertipikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya mensertipikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertipikat ganda, karena sertipikat terdahulu ternyata belum dipetakan”.<sup>4</sup>

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas maka penulis merasa tertarik untuk menuangkannya dalam bentuk tulisan ilmiah dengan judul “Analisis Yuridis Penyelesaian Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda Di Kota Yogyakarta”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penyelesaian sertipikat hak atas tanah ganda di Kota Yogyakarta?
2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat dalam penyelesaian sertipikat hak atas tanah ganda di Kota Yogyakarta?

---

<sup>4</sup> Eddy Ruchiyat, *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Armico, Bandung, 1984, hlm. 131.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian sertipikat hak atas tanah ganda di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat dalam penyelesaian sertipikat hak atas tanah ganda di Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan tambahan pengetahuan tentang penyelesaian sertipikat hak atas tanah ganda di Kota Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Untuk menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum dan hukum tata administrasi negara pada khususnya.