

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia karena tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal dan sarana ekonomi, tetapi juga memiliki nilai sosial, budaya, dan yuridis. Dalam perspektif hukum nasional, tanah merupakan bagian dari sumber daya agraria yang penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya harus diatur secara adil demi mewujudkan kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, negara melalui kebijakan hukum agraria berkewajiban menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah guna mencegah timbulnya konflik dan sengketa pertanahan di tengah masyarakat.

Pengaturan mengenai hak atas tanah di Indonesia secara fundamental diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Kehadiran UUPA menjadi tonggak unifikasi hukum agraria nasional yang bertujuan menciptakan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan tertib administrasi pertanahan. Salah satu upaya yang dilakukan untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut adalah melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA. Ketentuan tersebut kemudian diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah.

Dalam praktiknya, pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan hukum, salah satunya adalah munculnya sertifikat ganda atas objek tanah yang sama. Sertifikat ganda merupakan keadaan di mana terdapat dua atau lebih sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan terhadap satu bidang tanah yang sama, baik seluruhnya maupun sebagian. Fenomena ini menjadi persoalan serius karena menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap status kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah. Akibatnya, para pihak yang merasa memiliki hak yang sah atas tanah tersebut saling mempertahankan kepentingannya sehingga memicu sengketa pertanahan yang berkepanjangan.

Munculnya sertifikat ganda pada umumnya dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti lemahnya administrasi pertanahan, kesalahan pengukuran, tumpang tindih data yuridis, pemalsuan dokumen, hingga kelalaian aparat pertanahan dalam proses penerbitan sertifikat. Selain itu, perkembangan kebutuhan masyarakat terhadap tanah yang semakin meningkat seiring pertumbuhan penduduk dan pembangunan ekonomi juga turut memperbesar potensi terjadinya sengketa pertanahan. Dalam kondisi tertentu, tanah tidak lagi dipandang semata-mata sebagai kebutuhan dasar, melainkan telah menjadi objek investasi yang memiliki nilai ekonomi tinggi sehingga mendorong terjadinya perebutan penguasaan hak atas tanah.

Secara normatif, sertifikat hak atas tanah seharusnya memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak. Namun, keberadaan sertifikat ganda justru menunjukkan adanya disharmonisasi antara tujuan hukum pertanahan dengan praktik administrasi pertanahan di lapangan. Keadaan ini menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas pelaksanaan sistem pendaftaran tanah di Indonesia dalam menjamin kepastian hukum sebagaimana dikehendaki UUPA. Di satu sisi, sertifikat diposisikan sebagai alat bukti yang kuat, tetapi di sisi lain keberadaan lebih dari satu sertifikat atas tanah yang sama menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemegang hak belum sepenuhnya terlaksana secara optimal.

Permasalahan sertifikat ganda juga sering menimbulkan konflik berkepanjangan yang berdampak pada aspek sosial dan ekonomi masyarakat. Sengketa tanah yang tidak terselesaikan dapat memicu perselisihan antarindividu, kelompok masyarakat, bahkan melibatkan aparat pemerintah dan badan usaha. Tidak jarang sengketa tersebut berujung pada tindakan kekerasan, penguasaan fisik secara sepihak, serta terhambatnya aktivitas ekonomi masyarakat. Dengan demikian, persoalan sertifikat ganda bukan hanya menyangkut aspek administratif pertanahan, tetapi juga berkaitan erat dengan stabilitas sosial dan perlindungan hak-hak keperdataan masyarakat.

Dalam perspektif hukum administrasi dan hukum pertanahan, tanggung jawab negara melalui lembaga pertanahan menjadi sangat penting dalam mencegah dan menyelesaikan sengketa akibat sertifikat ganda. Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, pemeliharaan data pertanahan, serta penyelesaian sengketa pertanahan. Namun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai sengketa yang berakhir melalui proses litigasi di pengadilan karena mekanisme administratif belum mampu memberikan penyelesaian yang efektif dan berkeadilan bagi para pihak.

Berbagai putusan pengadilan menunjukkan bahwa sengketa sertifikat ganda merupakan persoalan yang terus berulang dalam praktik hukum pertanahan di Indonesia. Dalam beberapa perkara, pengadilan harus menilai keabsahan sertifikat berdasarkan aspek prosedural penerbitannya, penguasaan fisik tanah, riwayat perolehan hak, serta itikad baik para pihak. Kondisi ini menunjukkan bahwa sertifikat hak atas tanah tidak selalu memiliki kekuatan mutlak apabila dalam proses penerbitannya terdapat cacat administrasi atau cacat hukum. Oleh sebab itu, penyelesaian sengketa sertifikat ganda membutuhkan analisis hukum yang komprehensif berdasarkan ketentuan UUPA, peraturan pendaftaran tanah, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Secara historis, permasalahan pertanahan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas sistem hukum agraria sejak masa kolonial. Sebelum lahirnya UUPA, hukum tanah di Indonesia bersifat dualistik karena berlakunya hukum adat berdampingan dengan hukum agraria kolonial. Kondisi tersebut menimbulkan berbagai persoalan administrasi dan penguasaan tanah yang dampaknya masih dirasakan hingga saat ini. Walaupun UUPA hadir untuk melakukan unifikasi hukum agraria nasional, pelaksanaan tertib administrasi pertanahan masih menghadapi tantangan besar, terutama terkait sinkronisasi data dan validitas kepemilikan hak atas tanah.

Penelitian mengenai sengketa tanah akibat sertifikat ganda sebenarnya telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Sebagian besar penelitian terdahulu membahas faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda, kedudukan sertifikat sebagai alat bukti, serta penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi maupun nonlitigasi. Selain itu, terdapat pula penelitian yang menyoroti lemahnya sistem administrasi pertanahan dan perlunya digitalisasi data pertanahan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih sertifikat. Namun demikian, kajian-kajian tersebut umumnya masih berfokus pada aspek administratif atau pada studi kasus tertentu secara parsial.

Masih terdapat celah penelitian yang memerlukan kajian lebih mendalam, khususnya terkait bagaimana penyelesaian sengketa penguasaan hak atas tanah akibat terbitnya sertifikat ganda dianalisis secara normatif berdasarkan perspektif UUPA sebagai dasar hukum agraria nasional. Selain itu, masih terdapat perdebatan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah dapat dipertahankan ketika muncul sertifikat lain atas objek yang

sama. Persoalan ini menjadi penting untuk dikaji karena berkaitan langsung dengan asas kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan bagi masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa sengketa penguasaan hak atas tanah akibat terbitnya sertifikat ganda merupakan persoalan hukum yang kompleks dan memerlukan analisis mendalam dari perspektif hukum agraria nasional. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk mengkaji bagaimana penyelesaian sengketa penguasaan hak atas tanah akibat terbitnya sertifikat ganda dalam perspektif Undang-Undang Pokok Agraria, sehingga diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai perlindungan dan kepastian hukum terhadap hak atas tanah di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini akan diarahkan pada rumusan masalah yang menjadi fokus kajian penelitian.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai penguasaan hak atas tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda dalam sengketa penguasaan hak atas tanah?
3. Bagaimana penyelesaian sengketa penguasaan hak atas tanah akibat terbitnya sertifikat ganda dalam perspektif Undang-Undang Pokok Agraria?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan pada penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum mengenai penguasaan hak atas tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda dalam sengketa penguasaan hak atas tanah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian sengketa penguasaan hak atas tanah akibat terbitnya sertifikat ganda dalam perspektif Undang-Undang Pokok Agraria.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah :

Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria dan hukum pertanahan terkait penyelesaian sengketa penguasaan hak atas tanah akibat terbitnya sertifikat ganda. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan kajian akademik dalam memahami penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan sengketa pertanahan dan sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

Manfaat praktik

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat, pemerintah, dan aparat penegak hukum dalam memahami penyelesaian sengketa penguasaan hak atas tanah akibat sertifikat ganda. Bagi instansi pertanahan, penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi dalam meningkatkan tertib administrasi pertanahan dan meminimalisir terjadinya penerbitan sertifikat ganda. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai pentingnya kepastian hukum dalam kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah. Sementara bagi akademisi dan praktisi hukum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi dalam menganalisis penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan perspektif hukum agraria nasional.