

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan permukaan bumi yang menjadi tempat tinggal banyak makhluk hidup, terutama manusia. Disinilah manusia memanfaatkan tanah sebagai lahan sumber penghidupan dan mata pencaharian lebih dari sekedar tempat tinggal. Semakin kesini kebutuhan manusia akan tanah selalu bertambah namun tidak sebanding antara luas lahan yang tersedia dengan besarnya kebutuhan masyarakat untuk melakukan pembangunan lahan sebagai tempat tinggal maupun tempat usaha yang strategis. Sifat keterbatasan tanah dari segala aspek inilah yang sering menimbulkan permasalahan ketika dihadapkan dengan kepentingan dan kebutuhan manusia akan tanah. Sengketa pertanahan di Indonesia sudah terjadi saat Indonesia belum merdeka, sebagai contoh sengketa pertanahan pada jaman Kolonial Belanda. Sengketa pertanahan pada jaman penjajahan Belanda terjadi sebagai akibat monopoli penguasaan dan pemilikan tanah oleh tuan-tuan tanah, dimana tanah-tanah tersebut semula merupakan tanah-tanah rakyat.¹

Ruang lingkup agraria menjelaskan bahwa tanah memiliki arti yaitu bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud di sini bukan mengatur tanah dalam seluruh aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspek, yaitu tanah dalam pengertian yuridis disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum." Jika tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan tanah, maka jelas bahwa hak atas tanah adalah hak atas suatu bagian tertentu dari permukaan tanah yang terbatas pada dua dimensi, yaitu panjang dan lebarnya. Adapun ruang dalam pengertian yuridis, yang berbatas, berdimensi tiga, yaitu panjang lebar, lebar, dan tinggi, yang

¹ Samun Ismaya, *Penyelesaian Kasus Pertanahan*, (Yogyakarta: Suluh Media, 2019), hlm. 83

dipelajari dalam hukum penataan ruang².

Kasus pertanahan pada masa kini sudah merambah tidak hanya merupakan persoalan individu saja namun sudah mengarah kepada persoalan sosial yang semakin kompleks dan memerlukan pemecahan permasalahan yang semakin kompleks dan komprehensif pula. Perkembangan sifat dan substansi kasus pertanahan menjadikan kasus pertanahan tidak hanya persoalan keperdataan saja tetapi merambah ke soal administrasi pertanahan bahkan ke ranah hukum yang lain seperti hukum pidana ketika ada delik yang berkaitan dengan pertanahan. Ketika kita pahami bahwa sistem hukum beserta penegakannya merupakan sebuah kompleksitas nilai (hukum materiil) beserta sarana penegakannya (hukum formil) serta lembaga penegak hukumnya (lembaga peradilan maupun non peradilan), maka kasus pertanahan merupakan kasus yang masuk dalam wilayah hukum yang abu-abu (*legal grey area*), oleh karena dimungkinkan antara hukum perdata dengan hukum administrasi bahkan hukum pidana. Dalam konteks seperti ini kadang tidak mudah untuk menentukan apakah kasus pertanahan yang sedang terjadi merupakan kasus murni keperdataan atau administrasi negara atau bahkan kasus pidana³.

Perkara dalam pertanahan salah satunya adalah sertifikat ganda dimana sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat sehingga terjadi tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Sertifikat ganda terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah. Jika setiap kantor pertanahan terkait peta pendaftaran tanah atau gambar situasi dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertifikat ganda akan kecil sekali. Namun bila terjadi sertifikat ganda maka harus ada pembatalan dari salah satu pihaknya dengan memeriksa dokumen pendukung, hal ini bisa memakan waktu lama apalagi jika terjadi gugatan sertifikat ke pengadilan untuk meminta pembatalan bagi pihak yang dirugikan. Menurut Badan Pertanahan Nasional, munculnya sertifikat ganda disebabkan oleh beberapa hal yakni ketika waktu dilakukan pengukuran atau penelitian di lapangan pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah kemudian adanya surat

² Risye Julianti, "Peran Kantor Pertanahan Nasional Mengenai Tumpang Tindih Hak Atas Tanah Di Kota Jakarta Utara", Jakarta, hlm.2

³ Samun Ismaya, *Penyelesaian Kasus Pertanahan*, (Yogyakarta: Suluh Media, 2019), hlm. 37

bukti atau pengakuan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi, serta untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.⁴

Pendaftaran tanah pada prakteknya merupakan suatu kegiatan yang menjadi tugas dan tanggung jawab khusus dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk bertindak secara administratif dalam penertiban sertipikat yang didaftarkan oleh masyarakat dan sekaligus menyelesaikan apabila terjadi sengketa pertanahan yang menjadi kewenangannya, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016 merupakan dasar kewenangan Badan Pertanahan Nasional menjadi mediator untuk membantu para pihak yang berselisih menyelesaikan berbagai potensi perselisihan tanpa melanggar atau memaksa kontrak.⁵

Dalam surah At-Taubah ayat 119 sebagai berikut :

لصّٰدِقِيْنَ اٰمَعٍ وَكُوْنُوْا لِلّٰهِ تَّقْوٰا ۗ اٰمَنُوْا لَّذِيْنَ اٰتٰهٰٓى

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman bertakwalah kepada Allah, dan hendaklah kamu bersama orang-orang yang benar.”

Makna dari surah At-Taubah ayat 119 tersebut yakni selalu berusaha menjalankan perintah-Nya dan menjauhi segala larangan-Nya. Allah SWT memerintahkan orang-orang yang beriman untuk jujur, baik dalam perkataan maupun perbuatan dimana jujur adalah tanda keimanan dan bukti ketakwaan. (Referensi : <https://tafsirweb.com/3135-surat-at-taubah-ayat-119.html>).

Selanjutnya dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 6/G/2021/PTUN-BL yaitu dimana ada seseorang yang mengajukan pembuatan sertipikat tanah dengan mendaftarkan tanah tempat tinggalnya yang berada di Kelurahan Tejo Agung, Kecamatan Metro Timur, Kota Metro. Namun sertipikat hak milik yang telah terbit atas pengajuan seseorang dalam pembuatan sertipikat tersebut ditengarai menduduki tanah warisan yang ternyata sudah memiliki sertipikat terlebih dahulu dan diakui oleh salah seorang ahli waris dari pemilik tanah tersebut. Karena tidak terima dengan munculnya sertipikat baru tersebut maka ahli waris dari pemilik tanah warisan

⁴ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 10-11

⁵ Muh. Fajri Nurahmin, 2021, *Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Milik Bersertifikat melalui Mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Palu*, Palu, hlm. 331

(kemudian disebut sebagai penggugat) yang mengklaim telah memiliki sertifikat tersebut menuntut keadilan di Pengadilan Tata Usaha Negara di Bandar Lampung dengan menggugat Kantor Pertanahan Kota Metro dan seseorang (kemudian disebut sebagai tergugat) yang telah mengajukan pendaftaran sertifikat tanah hingga terbit sertifikat baru yang diklaim oleh ahli waris bahwa itu adalah tanah warisan yang berasal dari orang tuanya yang sudah memiliki sertifikat.

Berdasarkan uraian singkat yang telah dijelaskan diatas, penulis tertarik akan permasalahan tersebut untuk dapat dijadikan sebagai bahan penelitian, sebab itu peneliti tertarik untuk mengangkat judul terkait **“IMPLEMENTASI PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN SERTIFIKAT GANDA DI BPN KOTA METRO”**.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

Rumusan masalah :

- a. Bagaimana pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Metro.
- b. Apa faktor penghambat dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Metro.

Ruang lingkup :

Penulis membatasi ruang lingkup penelitian hanya pada putusan Pengadilan Tata Usaha dalam penyelesaian sertifikat ganda di BPN Kota Metro dan pelaksanaan putusan di Kantor Pertanahan Kota Metro.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, agar didapat data yang benar-benar dibutuhkan dan diharapkan, sehingga penulisan dapat dilakukan secara terarah tujuan utama yang hendak dicapai oleh peneliti yaitu:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Metro.
- b. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Metro.

D. Manfaat Penelitian

- a. Secara teoritis manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:
 - 1) Memberikan perkembangan ilmu hukum dalam perkara sertifikat tanah ganda.
 - 2) Memberikan khasanah pengetahuan mengenai faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda.
- b. Secara praktis manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:
 - 1) Bagi Penulis
Penulis dapat mengetahui pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara dalam penyelesaian sertifikat ganda yang ada di Kantor Pertanahan Kota Metro.
 - 2) Bagi Instansi
Bagi kalangan instansi, penelitian ini diharapkan mampu menjadi masukan bagi Kantor Pertanahan Kota Metro untuk menentukan kebijakan mengenai pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara dalam penyelesaian sertifikat ganda.
 - 3) Bagi Masyarakat
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumber informasi untuk memahami hal yang berhubungan dengan pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Metro.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis :

a. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum menjadi persoalan penting dalam suatu negara, khususnya negara Indonesia yang dikenal dengan negara hukum. Perlindungan hukum merupakan upaya yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun berkaitan dengan hak dan kewajiban.

Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia,

landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di barat bersumber dari pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan *Rule of The Law*. Dengan menggunakan konsepsi barat sebagai rangka berpikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan pada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.⁶

Philipus M. Hadjon mengemukakan makna perlindungan hukum yaitu perlindungan hukum preventif merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintahan mendapat bentuk yang definitif. Perlindungan hukum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dan sangat besar artinya bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Dengan adanya perlindungan hukum yang preventif ini mendorong pemerintah untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.⁷

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Sudigmo Mertokusumo, kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁸

Kepastian hukum bersumber dari peraturan hukum, dan agar kepastian hukum dapat tercapai, maka hukum harus dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati. Hal tersebut dijelaskan oleh Gustaf

⁶ Rina Yulianti, *Perlindungan Hukum Bagi Hak Masyarakat Atas Sumber Daya Pesisir*, (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2021), hlm. 11

⁷ Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 12

⁸ Sudigno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 145

Radbruch sebagai mana dikutip oleh Theo Huijbers yakni dalam pengertian hukum dapat dibedakan tiga aspek yang ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai. Aspek yang pertama ialah keadilan dalam arti yang sempit. Keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Aspek yang kedua ialah tujuan keadilan atau *finalitas*. Aspek ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Aspek yang ketiga ialah kepastian hukum atau *legalitas*. Aspek itu menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.⁹

c. Teori proses Pengadilan Tata Usaha Negara

Tahapan-tahapan penanganan perkara di persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut :¹⁰

- Dismissal Hukum Acara Tata Usaha Negara

Proses dismissal adalah penelitian dari Majelis Hakim Tata Usaha Negara sebelum Sengketa Tata Usaha Negara diperiksa di persidangan. Adapun penelitian dilakukan untuk menilai apakah gugatan layak dilanjutkan atau tidak. Proses ini dilakukan secara singkat dalam Rapat Permusyawaratan oleh Ketua Pengadilan.

- Pembacaan Gugatan

Pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh hakim ketua sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawabannya.

- Pembacaan Jawaban

Pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh hakim ketua sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawabannya.

- Replik

Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus disaksikan oleh hakim.

- Duplik

Tergugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan

⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 163

¹⁰ *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*

kepentingan penggugat, dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan seksama oleh hakim.

- Pembuktian

Yang dapat dijadikan alat bukti dalam persidangan adalah sebagai berikut:

1. Surat atau Tulisan;
2. Keterangan Ahli;
3. Keterangan Saksi;
4. Pengakuan Para Pihak;
5. Pengetahuan Hakim.

- Kesimpulan

Pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing

- Putusan

Pembacaan putusan:

1. Putusan pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum;
2. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan pengadilan diucapkan, atas perintah hakim ketua sidang salinan putusan itu disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan;
3. Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakibat putusan pengadilan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum

- Materi muatan putusan

1. Kepala putusan yang berbunyi : "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA" ;
2. Nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau tempat kedudukan para pihak yang bersengketa;
3. Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
4. Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa itu diperiksa;
5. Alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
6. Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
7. Hari, tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama

panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidak hadirnya para pihak.

- Amar putusan
 1. Gugatan ditolak;
 2. Gugatan dikabulkan;
 3. Gugatan tidak diterima;
 4. Gugatan gugur.

2. Kerangka Konseptual :

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian. Batasan pengertian dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki makna pelaksanaan atau penerapan. Hal ini berkaitan dengan perencanaan, kesepakatan, maupun penerapan kewajiban. Sedangkan pengertian secara umum adalah suatu tindakan atau pelaksana yang telah disusun secara cermat dan rinci.¹¹
- b. Putusan adalah suatu pernyataan hakim sebagai pejabat negara yang diucapkan di muka persidangan dengan tujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak yang saling berkepentingan (pasal 189 R.Bg). Putusan yang dapat dieksekusi adalah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- c. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah lembaga peradilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang mempunyai kedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Kasus yang diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara salah satunya adalah Gugatan kasus sengketa tanah.
- d. Penyelesaian merupakan proses, cara, perbuatan menyelesaikan (dalam berbagai-bagai arti seperti pemberesan, pemecahan).
- e. Sertifikat Ganda atas tanah merupakan sertifikat yang diterbitkan oleh BPN dan bisa terbitnya ini akibat adanya kesalahan pendataan pada tingkat awal.

¹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah skripsi ini peneliti membagi kerangka menjadi beberapa bab yang terdiri dari beberapa sub bab, yaitu sebagai berikut:

PENDAHULUAN

Sebagai bab pendahuluan, di dalamnya terdiri dari latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, dan metode penelitian terkait sistematika penulisan.

TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tentang landasan teori-teori yang berhubungan dengan pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Metro.

METODE PENELITIAN

Bab ini membahas tentang cara yang digunakan oleh peneliti dalam menjawab bagaimana pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Metro.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang tentang uraian faktor penghambat dalam pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara dalam penyelesaian sertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Metro

PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan umum yang didasarkan dari hasil analisis dan pembahasan penelitian serta berbagai saran sesuai dengan permasalahan yang diangkat dari penulisan penelitian ini.