

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah dalam kehidupan manusia memiliki peran yang penting bagi keberlangsungan hidup umat manusia. Peran tanah bukan hanya sekedar menjadi tempat tinggal namun juga memberikan nilai ekonomis dan menjadi sumber kesejahteraan, kemakmuran, hingga sumber kehidupan. Selain memberikan peran bagi personal, tanah juga turut serta dalam pembangunan nasional yang berdampak langsung pada pembangunan ekonomi hingga tercapainya masyarakat yang adil dan makmur sesuai yang tertuang dalam Pancasila. Oleh karena peran tanah yang sedemikian pentingnya maka lahirlah peraturan mengenai tanah. Oleh sebab itu hal ini juga di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” agar sumber daya yang tidak dapat bertambah tersebut dapat menjamin asas keadilan, kepastian hukum, hingga kemanfaatannya. Peraturan berdasarkan undang-undang tersebut harus mencakup objek, subjek, kewajiban, wewenang, hak, larangan, syarat hingga prosedur perolehan hak atas tanah agar menjadi konsekuensi hukum bagi penguasa tanah untuk mengemban amanah konstitusi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Audina Sintasari, “*Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Sengketa Sertipikat Ganda*”, Digital Repository Universitas Jember, 2018, hlm 1.

Tanah merupakan objek hukum yang penguasaannya harus di atur dalam perundang-undangan. Selain yang telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), dibutuhkan undang-undang yang lebih spesifik sehingga terciptalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang biasa dikenal dengan Hukum Pertanahan atau Hukum Agraria<sup>2</sup>. Pengertian yuridis dari penguasaan adalah penguasaan berlandaskan hak yang mana dilindungi oleh hukum dan memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai tanah yang telah dimilikinya secara fisik agar tidak ada pihak lain yang juga memiliki objek yang sama tanpa dikehendakinya.<sup>3</sup>

Tanah merupakan kekayaan alam yang tidak dapat diproduksi kembali sehingga banyaknya jumlah lahan tidak dapat bertambah, namun disisi lain populasi manusia sebagai makhluk yang juga bergantung pada suatu bidang tanah terus bertambah setiap tahunnya. Di Indonesia sendiri jumlah pertumbuhan penduduk berdasarkan hasil sensus 2020 oleh Badan Pusat Statistik (BPS) tercatat sebesar 32,57 juta jiwa sejak 2010 yang rata-ratanya berjumlah 3,26 juta jiwa setiap tahunnya yang setara dengan 1,25%.<sup>4</sup> Pertambahan jumlah penduduk ini dapat diartikan dengan semakin banyak jumlah manusia yang memerlukan tanah. Mengingat bahwa tanah bukanlah kekayaan alam yang dapat di produksi, maka sama halnya dengan ilmu ekonomi

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelakasanaannya*, Jilid 1. Edisi Revisi 2003. Djambatan, Jakarta, 2003, hlm 1.

<sup>3</sup> Livita Iriany, “*Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Yang Sebenarnya Terhadap Sertifikat Ganda Yang Dijadikan Agunan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*”, 2014, hlm 1.

<sup>4</sup> Badan Pusat Statistik, “*Hasil Sensus Penduduk 2020*”, (<https://www.bps.go.id/>, Diakses pada 30 Desember 2021, 16.13 WIB)

dimana jika permintaan naik namun penawaran sedikit, maka harga akan naik. Semakin lama tanah yang tersedia tidak akan berbanding sama dengan laju pertumbuhan ekonomi sehingga menyebabkan harga tanah naik.

Harga tanah yang naik setiap tahunnya memiliki banyak dampak seperti meningkatnya orang yang berinvestasi di bidang pertanahan, dari jual beli tanah, persewaan, hingga perantara jual beli ataupun sewa itu sendiri. Dapat disimpulkan tanah memiliki peran yang banyak bagi manusia, dapat dijadikan tempat tinggal hingga dapat dijadikan sebagai mata pencaharian. Begitu pentingnya peran tanah dalam kehidupan manusia sehingga hal ini dapat menimbulkan rasa ingin memiliki atau menguasai sebuah tanah. Keinginan ini berpotensi menimbulkan masalah-masalah kecil hingga perselisihan antar individu untuk sebuah objek yang sama atau biasa disebut sengketa<sup>5</sup>.

Dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Indonesia No.3 Tahun 2011 Undang-Undang Sengketa Tanah, menyatakan sengketa tanah atau sengketa merupakan perselisihan yang timbul dari masalah pertanahan yang melibatkan perseorangan, lembaga, atau badan hukum secara sosio-politis tidak memiliki dampak luas<sup>6</sup>. Singkatnya sengketa tanah merupakan permasalahan kepemilikan tanah antar dua pihak dimana masing-masing pihak mengeklaim kepemilikan tanah tersebut. Hal ini terjadi karena kesalahpahaman, perbedaan persepsi atau pendapat yang menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.

---

<sup>5</sup> “*Pengertian Sengketa*” (<https://Elearning.Menlhk.go.id>, Diakses 21 November 2021 , 15.50 WIB)

<sup>6</sup> “*Sengketa Tanah: Pengertian, Contoh Kasus Dan Penyelesaiannya*” (<https://Prospeku.com>, Diakses 21 November 2021, 16.02 WIB)

Adanya hukum pertanahan berperan penting untuk mencegah hingga menyelesaikan permasalahan pertanahan. Hukum pertanahan tidak hanya berguna untuk menyelesaikan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan saja namun juga sebagai pengarah untuk masyarakat agar tanahnya dapat diamankan, dan didaftarkan sehingga sah serta berkekuatan hukum sebagai pemegang hak atas tanah yang di kuasi dan meminimalisir adanya sengketa atau masalah apapun mengenai tanah tersebut di masa yang akan datang. Pendaftaran tanah ini adalah salah satu usaha pemerintah dalam mencegah dan meminimalisir jumlah sengketa baik yang sampai ke pengadilan maupun tidak. Hal ini tertuang dalam UUPA sebagai peraturan dasar hukum pertanahan atau hukum agraria yang disahkan pada tanggal 24 September 1960 guna memuat azas-azas serta pokok-pokok permasalahan agraria yang dalam pelaksanaannya didukung oleh undang-undang dan peraturan lainnya untuk menciptakan kepastian hukum bagi Administrasi Pertanahan untuk mewujudkan Tujuan Nasional.<sup>7</sup>

Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku lembaga pemerintahan non kementerian di Indonesia bertugas untuk melaksanakan penyusunan, perumusan, penetapan, pelaksanaan hingga pengawasan sebuah kebijakan agar berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan penyelenggara pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan secara teratur dalam pengumpulan, pengolahan, pembukuan,

---

<sup>7</sup> Inaka Partia Farino, *“Perlindungan Hukum Bagi Ahli Waris Terhadap Peralihan Hak Atas Tanah Yang Memiliki Sertipikat Ganda”*, Digital Repository Universitas Jember, 2017, hlm 20.

penyajian hingga pemeliharaan data fisik dan data yuridis.<sup>8</sup> Setelah pendaftaran tanah, sertifikat diterbitkan sebagai wujud bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat secara fisik maupun yuridis. Hal ini tertuang dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi : “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan”<sup>9</sup> dengan kata lain PP tersebut menjelaskan bahwa kepastian hukum mengenai hak atas tanah harus mengandung 2 unsur, baik dari kepastian objek tanah maupun kepastian subjek tanah. Kepastian objek dapat diartikan dengan kepastian letak atau lokasi koordinat geo-referensi pada peta pendaftaran tanah, sementara kepastian subjek dapat diartikan nama dari pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah.<sup>10</sup> Singkatnya, salinan buku pendaftaran tanah dengan peta tersebut disebut sertifikat tanah.

Namun pada penerapannya, masih terjadi adanya sertifikat hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut, sebagai contoh seperti adanya sertifikat ganda. Sertifikat ganda terjadi karena sertifikat diterbitkan lebih dari satu untuk objek tanah yang sama oleh kantor pertanahan secara resmi. Kelalaian ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan kepastian hak atas

---

<sup>8</sup> Adrian Sutedi, “*Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*”, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 114.

<sup>9</sup> Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

<sup>10</sup> Chairul Anam Abdullah, “*Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda Di Kabupaten Tangerang Propinsi Banten (Studi Kasus Putusan Nomor : 108/ Pdt.G/ 1999/Pn/ Tng)*”, Doctoral dissertation, program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hlm 3-4.

tanah yang dikuasai perseorangan, badan hukum, dan lembaga yang selanjutnya menimbulkan sengketa perdata antara pihak dan pembuktian jaminan kepastian hukum diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Berdasarkan paparan latar belakang diatas, peneliti akan mengkaji dan meneliti mengenai penyelesaian sengketa pertanahan dengan mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dalam bentuk skripsi yang berjudul **“SISTEM PENYELESAIAN SERTIFIKAT GANDA HAK ATAS KEPEMILIKAN OBYEK TANAH.”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apa aspek legalitas dari sertifikat hak atas tanah tanah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?
2. Apa penyelesaian atau solusi hukum bagi pemegang sertifikat ganda menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui aspek legalitas terhadap sertifikat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
2. Untuk penyelesaian atau solusi hukum bagi pemegang sertifikat ganda menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.



## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman dalam dunia pendidikan dan akademisi serta menambah literatur dalam bidang hukum perdata khususnya masalah sengketa pertanahan sehingga dapat berguna bagi penelitian yang akan datang yang khususnya membahas sengketa pertanahan dalam hukum perdata.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, pemahaman, dan masukan, serta sumbangan pemikiran bagi para praktisi, pemerintah, dan masyarakat yang berkaitan dengan hukum penyelesaian sengketa pertanahan agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Juga diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah wawasan keilmuan bagi peneliti yang khususnya mengangkat kasus tentang sengketa pertanahan dalam hukum perdata.

## **1.5 Tinjauan Pustaka**

Dalam sebuah penelitian ilmiah perlu dilandasi dengan sebuah teori agar sebuah penelitian menjadi lebih terarah dan kuat. Dalam penelitian hukum terdapat pula teori hukum. Teori hukum berguna sebagai penyederhana keberagaman pemikiran menjadi satu kesatuan pemikiran yang membuat penelitian lebih terfokus pada suatu titik, tidak melebar kemana-mana. Teori hukum juga berguna sebagai

pembangun dan memperkuat kerangka berfikir dari permasalahan hingga penyelesaiannya.<sup>11</sup>

Dalam penerapannya, teori berguna untuk menjelaskan dan menerangkan proses tertentu yang terjadi. Sebuah penelitian ilmu hukum tak hanya bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial saja namun juga teori.<sup>12</sup> Menurut Snelbecker teori merupakan perangkat proposisi yang terintegrasi dengan aturan tertentu yang dapat dihubungkan tata dasar yang diamati.

Dalam penelitian ini, teori berfungsi untuk memberikan alur arahan mengenai permasalahan yang sedang diangkat sebagai rumusan masalah karena penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif maka teori yang digunakan adalah teori khas ilmu hukum yaitu Teori Kepastian Hukum.

Sebuah kepastian akan sangat erat dengan sebuah hukum, terutama dalam norma hukum tertulis karena hukum tanpa sebuah kepastian akan kehilangan nilainya dan tidak dapat dijadikan sebagai sebuah pedoman perilaku masyarakat.<sup>13</sup> Sementara kepastian hukum merupakan suatu pelaksanaan hukum yang sesuai dengan undang-undang yang telah ada. Oleh sebab itu, teori kepastian hukum dapat memberikan kejelasan sehingga tidak menimbulkan multitafsir dan kontradiktif serta hukum yang ada dapat dipahami oleh masyarakat.

---

<sup>11</sup> Ismail Koto, Taufik Hidayat Lubis, “Tindak Pidana Penyelundupan Pakaian Bekas Dalam Perspektif Teori Kepastian Hukum”, Jurnal Buletin Konstitusi Vol 2, 2021, hlm 67.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 67.

<sup>13</sup> RAS, H., & Suroso, J., “Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi Di Indonesia Melalui Omnibus Law”, Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi), 2020, hlm. 397.



## 1.6 Orisinalitas Penelitian

Dalam membuat sebuah karya ilmiah sudah seharusnya menjaga orisinalitas karya tersebut, terlebih lagi plagiasi bukanlah perbuatan yang terpuji, dalam bentuk karya ilmiah maupun karya lainnya. Perbuatan plagiasi juga termasuk tindakan tidak menghargai penulis karya yang di plagiasi. Oleh sebab itu, sebuah orisinalitas merupakan syarat utama dari sebuah karya ilmiah baik akademik maupun non akademik karena dari sana lah integritas penulis dinilai. Meski begitu, sebagai penulis tetap boleh untuk menjadikan penelitian sebelumnya sebagai referensi dan sumber informasi untuk melengkapi karya ilmiah yang akan di buat dengan mencantumkan sumbernya, namun disini tetap dijaga ke orisinalitasnya. Oleh karena itu, peneliti menjadikan tiga penelitian sebelumnya yang memiliki beberapa kesamaan masalah untuk dijadikan perbandingan agar terlihat orisinalitas dari peneliti.

Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Reynaldi A. Dilapanga dengan judul “Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Merupakan Alat Bukti Otentik Menurut Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960”. Dalam penelitian ini, peneliti menjelaskan ke otentikan sebuah sertifikat sebagai bukti yang sah dari sebuah kepemilikan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Disini terdapat kesamaan dari sumber acuan penelitian yang menetapkan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagai acuan utama untuk juga menjelaskan mengenai sertifikat kepemilikan hak atas tanah yang mana akan peneliti jelaskan lebih detail dari sisi aspek-aspek legalitas dalam sebuah sertifikat.

Penelitian kedua adalah penelitian yang dilakukan oleh Agus Salim dengan judul “Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda”. Dalam penelitian ini memiliki kesamaan pembahasan penyelesaian sengketa sertifikat ganda namun disini penulis berfokus pada sertifikat hak milik saja dan faktor-faktor penyebab sertifikat ganda ini, sementara penelitian ini lebih membahas penyelesaian sertifikat ganda dari sisi yang lebih luas lagi atau general dari sertifikat segala hak atas tanah lainnya juga dan berfokus pada dasar UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Penelitian ketiga adalah penelitian yang dilakukan oleh Audina Sintasari dengan judul “Analisis Yuridis Perlindungan hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Sengketa Sertipikat Ganda”. Dalam penelitian ini terdapat persamaan garis besar pembahasan yang mana meneliti mengenai sengketa sertifikat ganda, namun terdapat perbedaan karena penelitian ini menitik beratkan pada sisi perlindungan hukumnya bagi pemegang sertifikat.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif dimana penelitian ini meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian ini mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif seperti mengkaji aturan hukum formil seperti peraturan-peraturan, undang-undang, dan literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini.

### 1.7.2 Pendekatan (*approach*)

Pendekatan dalam penelitian hukum ada beberapa macam jenis, mulai dari pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan, dan juga pendekatan histori. Penggunaan pendekatan dalam sebuah penelitian haruslah tepat dan sesuai agar dapat menghasilkan karya ilmiah yang maksimal dari segi alur pemikiran hingga kesimpulan yang sesuai dengan harapan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Dalam pendekatan perundang-undangan, penelitian dilakukan dengan mengkaji dan menelaah undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Sementara dalam pendekatan konseptual, penelitian dilakukan dengan pemahaman yang beranjak dari pandangan maupun doktrin hukum yang telah berkembang dalam ilmu hukum yang penting untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum.<sup>14</sup>

### 1.7.3 Sumber Bahan Hukum (*legal sources*)

Sumber bahan hukum menjadi sarana dari sebuah penelitian yang digunakan untuk memecahkan kasus/isu hukum yang terjadi dan sekaligus memberikan perspektif lain yang sekiranya lebih tepat dilakukan. Sumber bahan hukum yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>14</sup> “Pendekatan dalam Penelitian Hukum” (<https://ngobrolinhukum.wordpress.com>, Diakses 12 Januari 2022, 23.09 WIB)

a. Bahan hukum primer : bahan hukum yang memiliki sifat autoritatif atau memiliki otoritas seperti perundang-undangan, catatan resmi ataupun putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam mengkaji permasalahan dalam penelitian ini adalah :

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- ii. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- iii. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- iv. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- v. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- vi. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- vii. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan;
- viii. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah segala publikasi mengenai hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi mengenai hukum tersebut seperti literatur ilmiah, buku-buku, hingga komentar ahli hukum yang berhubungan dengan pokok permasalahan penelitian ini.

c. Bahan Non Hukum

Dalam penelitian hukum tidak hanya menggunakan bahan hukum namun bahan non hukum yang memiliki relevansi-pun juga diperlukan. Bahan non hukum yang digunakan berupa laporan penelitian non hukum, jurnal non hukum, data-data internet, hasil wawancara dengan narasumber terkait.

## 1.8 Sistematika Penulisan

### **BAB 1 : PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari latar belakang permasalahan dalam penelitian ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, orisinalitas penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan

### **BAB 2 : PEMBAHASAN PERTAMA**

Bab ini berisi tentang pembahasan pertama yang mana menjadi penjabaran serta penjelasan mengenai rumusan masalah yang pertama.

### **BAB 3 : PEMBAHASAN KEDUA**

Bab ini berisi tentang pembahasan pertama yang mana menjadi penjabaran serta penjelasan mengenai rumusan masalah yang kedua.

#### **BAB 4 : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisikan kesimpulan atas hasil penelitian serta analisis yang diuraikan penulis dalam bab-bab sebelumnya dan diakhiri dengan saran yang mendukung.

