

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Hukum agraria merupakan aturan secara keseluruhan mengenai hukum yang tertulis dan tidak tertulis serta mengatur subjek hukum di bidang agraria. Hukum agraria mengatur tentang keseluruhan hak-hak dan kewajiban penguasaan atas sumber daya alam yakni hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan dan hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa<sup>1</sup>.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terdapat pada undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. UUPA telah disahkan dari tahun 1960. Tujuan dikeluarkannya UUPA adalah menyelesaikan persoalan hukum agraria yang masih belum jelas saat itu. Dalam kurun waktu lebih dari satu dasawarsa sejak proklamasi, sebagian besar masyarakat Indonesia masih memberlakukan hukum agraria berdasarkan hukum barat (kolonial) dan sebagian kecil lainnya berdasarkan hukum adat. Hukum agraria yang berdasarkan hukum barat jelas memiliki tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan. Hal ini dapat dipastikan bahwa pemberlakuan hukum agraria tersebut jelas tidak akan mampu mewujudkan cita-cita Negara sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), yaitu Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-

---

<sup>1</sup> Sahnun, 2016, Hukum Agraria Indonesia, Malang: Setara Press, hal. 7

besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Jumlah bidang-bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tidak kurang dari 80 juta bidang<sup>2</sup>. Apabila mempertimbangkan pokok-pokok tujuan dari UUPA di atas, jelas bahwa semestinya terhadap 80 juta bidang tanah tersebut, telah dapat diberikan kepastian hukumnya bagi para pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Namun, kenyataan yang ada tampaknya tidaklah demikian, sebab pencapaian dari pendaftaran tanah yang dilakukan hingga saat ini tidak sampai 50 juta sertipikat bidang tanah.

Dengan lahirnya UUPA, maka terwujudlah suatu hukum agraria nasional, yang akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita-citakan tersebut. Mengingat sifat dan kedudukan UUPA ini sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria nasional yang baru, maka UUPA ini hanya memuat asas-asas serta soal-soal pokok masalah agraria. Dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih memerlukan berbagai undang-undang terkait dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pokok-pokok tujuan diberlakukannya UUPA, adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam

---

<sup>2</sup> Badan Pertanahan Nasional, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Jakarta ; Biro Hukum dan Humas BPN, 20020, hlm 4

hukum pertanahan, serta meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah, oleh UUPA sendiri disebutkan, hanya dapat diperoleh melalui prosedur pendaftaran tanah (dimana sebagian pihak menyebutnya sebagai proses "pensertipikatan tanah").

Tanah sangatlah penting dan memiliki nilai yang sangat tinggi bagi kehidupan manusia. Tanah digunakan untuk manusia bermukim dan menjalankan kehidupannya. Tak hanya sekedar lahan untuk bermukim, tetapi juga dapat menjadi tempat mata pencaharian masyarakat. Hak atas tanah merupakan hak untuk menguasai sebidang tanah yang dapat diberikan kepada perorangan, sekelompok orang, atau badan hukum. Jenis hak atas tanah bermacam-macam, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain sebagainya. Tanah berfungsi untuk memberikan pengayoman agar tanah dapat merupakan sarana bagi rakyat untuk mencapai penghidupan yang layak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Tanah memiliki nilai ekonomis, karena tanah merupakan elemen yang tidak mungkin dapat dikesampingkan dalam era pembangunan nasional maupun guna menunjang pertumbuhan ekonomi. Disamping mempunyai nilai ekonomis, tanah juga memiliki nilai sosial, yang berarti hak atas tanah tidak mutlak, namun negara menjamin dan menghormati hak atas tanah yang diberikan kepada warga negaranya, sehingga dibutuhkan suatu kepastian hukum dalam penguasaan tanah yang dilindungi oleh Undang-Undang. Pengaturan hukum perdata mengenai benda/harta kekayaan telah dituangkan

dalam beberapa undang-undang, misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2019 tentang Kepailitan, dan lain sebagainya<sup>3</sup>.

Tanah merupakan salah satu sumber alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia karena fungsi dan perannya mencakup berbagai aspek kehidupan serta penghidupan masyarakat baik segi sosial, ekonomi, politik maupun budaya. Oleh karena itu masalah tanah merupakan tanggung jawab secara nasional untuk mewujudkan cara pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah untuk kemakmuran rakyat.

Dari zaman dahulu sampai era sekarang persolan tanah telah menjadi sengketa bagi umat manusia. Keberadaan tanah yang jumlahnya tetap (terbatas) mengakibatkan perebutan terhadap hak atas tanah yang dapat memicu terjadinya sengketa tanah yang berkepanjangan, bahkan pemilik tanah rela berkorban apa saja untuk mempertahankan tanah yang dimilikinya.

Sumber konflik pertanahan saat ini disebabkan oleh beberapa hal<sup>4</sup>, seperti Pemilikan/penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata; Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan non pertanian; Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah; Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat); Lemahnya posisi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah dan Permasalahan pertanahan dalam penerbitan sertifikat yang antara

---

<sup>3</sup> A. Siti Soetami. 2011. "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara". Bandung. Refika Aditama.

<sup>4</sup> Lutfi I Nasoetion, 2002, Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria, Bandung: Yayasan AKATIGA, hal. 112.

lain: a) Proses penerbitan sertifikat tanah yang lama dan mahal, b) Sertifikat palsu, c) Sertifikat tumpang tindih (overlapping), d) Pembatalan sertifikat.

Pemerintah telah mengupayakan cara untuk menyelesaikan sengketa tanah dengan cepat untuk menghindari penumpukan sengketa tanah, yang dapat merugikan berbagai pihak. Jika dilihat dari data yang didapat, tahun ke tahun jumlah bidang tanah yang diinventarisir oleh badan pertanahan semakin banyak. Dari yang semula berjumlah 28.687.240 pada tahun 2018 meningkat menjadi 44.532.850 pada bulan Desember 2020. Hal ini menunjukkan bahwa pendaftaran bidang tanah pada kantor pertanahan semakin meningkat. Perlu adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas kepemilikan tanah. Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka masyarakat perlu mendaftarkan tanah guna memperoleh sertifikat hak atas tanah yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah. Sertifikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, yang kini telah dicabut dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Ketentuan tentang kepastian hukum hak atas tanah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah terbaru ini memang banyak dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk

penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang di amanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat geo-referensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan.

Salah satu kasus sengketa kepemilikan sertipikat ganda Hak Milik atas tanah terjadi di Kabupaten Sukoharjo pada tahun 2020, dan diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. Berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang Nomor: 82/G/2020/PTUN.Smg, memutuskan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo wajib untuk mencabut sertipikat hak, milik atas tanah Nomor 3433 dan Nomor 3434 Desa Telukan atas nama Fitria Handayani Hayu Utami, dikarenakan sertipikat tersebut tumpang tindih (*overlap*) seluas 400 m<sup>2</sup> terhadap Sertipikat Hak Milik atas Tanah Nomor 468 Desa Telukan atas nama Agung Pambudi, dan Sertipikat Hak Milik atas tanah Desa Telukan Nomor 968 atas nama Eko Prasetyo. Selain itu, Majelis Hakim juga mewajibkan Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo untuk mencabut sertipikat Hak Tanggungan Nomor: 751/2019 atas nama PT. Bank Mandiri, Tbk (Persero), dikarenakan Sertipikat Hak Tanggungan tersebut telah mengandung cacat yuridis sehingga harus pula dinyatakan batal.

Sertifikat merupakan alat bukti yang kuat dan Autentik. Kekuatan

sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat sebagai alat bukti yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lawan yang membuktikan sebaliknya. Akan tetapi seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, asli tapi palsu maupun sertifikat ganda dimana data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Jumlah sertifikat-sertifikat semacam itu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. Pemalsuan sertifikat terjadi karena tidak didasarkan pada alas hak yang benar, Seperti penerbitan sertifikat yang didasarkan pada surat keterangan pemilikan yang dipalsukan, bentuk lainnya berupa stempel BPN dan pemalsuan data pertanahan. Dalam praktik pemegang sertifikat tanpa jangka waktu tertentu dapat kehilangan haknya disebabkan gugatan pihak lain yang berakibat pembatalan sertifikat disebabkan cacat hukum administrasi. Dengan adanya cacat hukum administrasi menimbulkan sertifikat ganda karena sertifikat tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut.

Sengketa sertifikat ganda timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan berupa tuntutan atas keputusan Tata Usaha Negara yang di tetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan Badan Pertanahan Nasional, pengajuan keberatan bertujuan pemilik sertifikat dapat menyelesaikan secara administrasi untuk mendapat koreksi dari Pejabat Tata Usaha Negara. Akibat sengketa sertifikat ganda kekuatan hukum sertifikat akan hilang. Untuk menyelesaikan sengketa sertifikat ganda ditempuh jalan musyawarah bila tidak ada kesepakatan dapat diselesaikan sepihak oleh Kepala

Kantor Badan Pertanahan Nasional, jika para pihak masih tidak dapat menerima keputusan tersebut dapat mengajukan gugatan pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk membuat penulisan hukum yang berjudul: **“Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dirumuskan masalah-masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertipikat ganda ?
2. Bagaimana bentuk penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan dalam hal terdapat sertipikat ganda ?

## **A. Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mendalami berbagai aspek tentang permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah. Melihat uraian dari latar belakang di atas, maka tujuan yang ingin dikajidalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisa perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanahberkaitan dengan sengketa sertipikat ganda.
2. Mengkaji dan menganalisa upaya hukum yang dapat dilakukan dalam



penyelesaian sengketa sertipikat ganda.

## **B. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian dan penulisan ini baik secara teoritis maupun praktis adalah :

### **a. Manfaat Teoritis**

Dapat memberikan sumbangan pada pengembangan ilmu hukum di bidang pertanahan tentang sengketa pertanahan, selain itu memperluas mengenai peradilan perdata dalam menyelesaikan sengketa pertanahan guna memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertipikat ganda.

### **b. Manfaat Praktis**

Secara praktis, sebagai bahan masukan bagi pembuat Undang-undang di bidang pertanahan untuk melakukan pembaharuan peraturan perundang-undangan serta sistem hukumnya sehingga mengurangi terjadinya sengketa pertanahan. Selain itu, sebagai bahan informasi bagi para pelaksana kebijakan dalam mengambil langkah-langkah perumusan kebijakan pertanahan di Indonesia.

#### **a. Bagi Penulis**

Penulis dapat mengetahui prosedur dari perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertipikat ganda. Serta guna memenuhi tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi strata satu pada prodi ilmu hukum Universitas Pelita Harapan Jakarta Selatan Plaza Semanggi.

b. Bagi Pembaca

Bagi pembaca, penelitian ini dapat di jadikan acuan atau referensi mengenai masalah yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertipikat ganda.

c. Bagi Masyarakat

Guna memberikan informasi dan pengetahuan kepada masyarakat tentang berbagai persyaratan yang harus dipenuhi, khususnya :

- 1) Bagi pemilik tanah, agar mengetahui pentingnya pendaftaran tanah sebagai jaminan kepastian hukum atas tanah yang dimilikinya.
- 2) Bagi penjual dan pembeli tanah sebagai acuan proses jual beli tanah agar sesuai dengan prosedur dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, dengan adanya penelitian ini, diharapkan masyarakat luas khususnya para pemilik tanah agar mengetahui pentingnya pendaftaran tanah dan bagi penjual dan pembeli tanah proses jual beli tanah agar sesuai dengan prosedur dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga meminimalisir resiko terjadinya sengketa tanah kepemilikan sertipikat ganda hak milik atas tanah dikemudian hari.

d. Bagi Pemerintah

Maksud dari manfaat praktis ini adalah bahwa penelitian yang dilakukan ini akan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah, khususnya, Bagi Badan Pertanahan Nasional, sebagai

bahan masukan sesuai dengan peran dan fungsinya sebagai lembaga yang bertugas di bidang pertanahan dan masukan dalam menanggulangi masalah terkait adanya sertipikat ganda hak atas tanah.

### **C. Sistematika Penulisan Tesis**

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh terhadap penulisan tesis, maka penting bagi penulis untuk memberikan sistematika tesis sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini penulis menguraikan latar belakang, identifikasi masalah, batasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, sistematika penulisan tesis dan kerangka berpikir.

#### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka, pada bab ini berisi tentang landasan teori dan landasan konseptual. Landasan teori merupakan teori-teori yang memperkuat penelitian yang terdiri dari:

1. Teori Perlindungan Hukum,
2. Pengertian Perlindungan Hukum
3. Upaya Hukum

Landasan konseptual merupakan kerangka utama dalam sebuah Penelitian. Kerangka konseptual sangat penting karena sebuah landasan konseptual mencerminkan sebuah penelitian keseluruhan yang terdiri dari:

1. Penguasaan Hak Atas Tanah
2. Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Hak Atas Tanah

### 3. Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Palsu dan Sertipikat Ganda

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi gambaran (detesis) yang lebih terperinci mengenai objek dan metode penelitian yang digunakan, dengan beberapa sub bab mengenai : jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian ,fokus penelitian, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, validitas data dan analisis data.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang menghubungkan fakta atau data yang diperoleh dari hasil penelitian pustaka dan penelitian lapangan. Bab ini membahas tentang (1) faktor- faktor yang menyebabkan diterbitkannya sertipikat ganda hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan, dan (2) perlindungan hukum terhadap pemeganghak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertipikat ganda.

## **BAB V PENUTUP**

Pada bagian ini merupakan bab terakhir yang berisi simpulan dari hasil penelitian dan pembahasan yang diuraikan pada bab sebelumnya dan berisi saran-saran yang dapat diberikan oleh peneliti.