

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan Yang Maha Esa. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan dari semenjak manusia lahir hingga manusia meninggal dunia. Manusia hidup dan berkembang biak serta melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap manusia berhubungan dengan tanah. Olehnya itu persoalan tanah ini perlu ditata dan dibuatkan perencanaan dengan hati-hati dan penuh kearifan.<sup>1</sup>

Tanah yang merupakan bagian dari bumi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Menurut Aminuddin Salle dan kawan-kawan, bahwa pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Demikian juga beraspek privat dan beraspek publik.<sup>2</sup> Secara formal, kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dipergunakan bagi

---

<sup>1</sup> Risnarto, 2007, *Dampak Sertifikasi Tanah Terhadap Pasar Tanah dan Kepemilikan Tanah Skala Kecil*, Sinar Grafika, Jakarta., hal 3.

<sup>2</sup> Aminuddin Salle dan kawan-kawan, 2006, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, AS Publishing: Makassar. hal.63

sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedangkan secara substansial, kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas tanah, didasarkan pada ketentuan pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai hukum. Pengaturan dalam hal hubungan-hubungan hukum dalam pemberian dan penetapan hak-hak atas tanah jelas telah merupakan wewenang Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah (untuk saat ini pengemban wewenang tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional) dengan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup>

Sebelum berlakunya UUPA berlaku pula secara bersamaan perangkat hukum agraria, ada yang bersumber pada hukum adat, yang berkonsepsi komunalistik religius.<sup>4</sup> Ada yang bersumber pada hukum barat yang individualistik liberal dan ada pula yang bersal dari berbagai bekas pemerintahan swapraja yang semuanya berkonsepsi feodal. Selain itu adanya dualism hukum perdata memerlukan perangkat hukum yang terdiri atas peraturan-peraturan dan asas-asas yang memberikan jawaban hukum apa atau hukum mana yang berlaku dalam penyelesaian kasus-kasus hukum antar golongan hukum agraria. Sehingga dengan lahirnya UUPA mengakhiri adanya dualisme dalam bidang pertanahan. Didalam UUPA bagian umum menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) tujuan pokok UUPA sebagai berikut :

---

<sup>3</sup>Rachmat Trijono, 2015, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, hal. 2.

<sup>4</sup> Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Cet. I ; Prestasi Pustaka, Jakarta, hal.16

1. 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 masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sesuai dengan Pasal 19 UUPA dijelaskan bahwa adanya kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah sebagai instansi tertinggi untuk menyelenggarakan pendaftaran hak atas tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum kepada pemilik tanah dalam hal letak, batas-batas, serta luas tanah, status tanah, objek yang berhak atas tanah serta pemberian surat tanda bukti hak berupa sertifikat. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, maka hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan termasuk peralihan dan hapusnya hak serta pembebanannya dengan hak-hak lain haruslah didaftarkan, sebagai suatu kewajiban yang harus dilaksanakan bagi pemegang hak-hak tersebut untuk mendaftarkan tanah yang dimilikinya agar dapat memperoleh kepastian hukum sebagai pemilik hak, sehingga pemilik hak tersebut mengetahui secara jelas tentang keadaan, letak, batas-batas serta luas tanah yang dimilikinya. Pemberian atau penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh Negara melalui pemerintah (dalam hal ini dilakukan oleh instansi Badan Pertanahan Nasional Kesatuan Republik Indonesia). Dengan demikian pemberian jaminan kepastian

hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang sudah tidak bisa di tawar lagi, sehingga Undang-Undang mengintruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechtskadaster* yang bertujuan menjamin kepastiaan hukum dan kepastian haknya. Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Namun pada kenyataannya, sehingga saat ini pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan sepenuhnya, bahkan disebutkan jumlah bidang tanah yang sudah didaftarkan baru sekitar 31 % dari 85 juta bidang tanah di Indonesia.<sup>5</sup>

Di Indonesia, 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 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah<sup>6</sup>

Salah satu alat bukti hak atas tanah adalah Sertifikat, 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. Seorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah serta keadaan dari tanah itu, misalnya luas, batas-batas, bangunan

---

<sup>5</sup> Yamin Lubis, & Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Cet II; CV. Mandar maju, Bandung, hal. 5.

<sup>6</sup> Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah

yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya.<sup>7</sup>

Akan tetapi seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, dimana data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Jumlah sertifikat palsu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. Umumnya sertifikat palsu dibuat pada tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tinggi yang menggunakan blangko sertifikat lama. Pemalsuan sertifikat terjadi karna 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.<sup>8</sup> Hal tersebut menimbulkan banyak masalah sehingga terkadang terdapat sertifikat dimana objek yang tertera di dalam sertifikat tersebut bukanlah yang seharusnya akan tetapi tanah milik orang lain yang dibuatkan surat oleh oknum yang tidak bertanggung jawab atau terdapat kelalaian di dalam penerbitan surat tersebut, kemudian juga terdapat bukti kepemilikan yang sama terhadap dua sertifikat dengan satu objek yang sering disebut dengan sertifikat ganda.

Adapun sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat,<sup>9</sup> karna itu membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, 2010, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 57.

<sup>8</sup> Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Cet. I ;Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 137.

<sup>9</sup> Soni Harsono, 2014, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*,: Andi Publiser, Yogyakarta, hal. 6.

Indonesia. Sertifikat ganda kerap terjadi di Kabupaten Demak khususnya yang mengakibatkan sengketa para pemegang sertifikat yang saling menuding bahwa apa yang mereka miliki itu benar adanya walaupun kemudian salah satu diantara sertifikat itu ada yang palsu dimana objek yang tertera pada sertifikat tersebut bukan yang sebenarnya, sehingga untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai sertifikat hak atas tanah, salah satu diantara pemegang sertifikat tersebut melakukan gugatan kepada pengadilan tata usaha negara yang dianggap memiliki kompetensi untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak tersebut dan membatalkan salah satu diantara sertifikat yang timbul sehingga hanya satu sertifikat yang sah yang memiliki objek dan yang lainnya tidak atau bukan objek yang tertera didalam sertifikat tersebut.

Oleh karena itu berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka penulis akan menguraikan permasalahan dan persoalan mengenai sengketa tanah terhadap sertifikat ganda hak atas tanah kedalam skripsi yang berjudul "**TINJAUAN YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA TANAH TERHADAP SERTIFIKAT GANDA HAK ATAS TANAH DI KABUPATEN DEMAK (Studi Kasus di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Demak)**"

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah di atas dapatlah penulis mengambil kesimpulan untuk membuat suatu rumusan masalah sebagai bahan penelitian dalam penulisan skripsi ini yaitu :

1. Apakah faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah?

2. Bagaimana penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda hak atas tanah di Kabupaten Demak?
3. Apakah akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda hak atas tanah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk memperjelas masalah tersebut, maka diadakan penelitian ilmiah dengan tujuan memahami dan menggambarkan hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda hak atas tanah di Kabupaten Demak
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah
3. Untuk mengetahui apa akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda hak atas tanah

### **D. Kegunaan Penelitian**

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Secara teoritis
  - a. Hasil penelitian dapat memberikan teori dalam perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perdata, dalam proses penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda hak atas tanah
  - b. Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.
2. Secara Praktis

- a. Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi terkait penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda hak atas tanah
- b. Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan penghimpun data sebagai bahan penyusunan penulisan hukum dalam rangka memenuhi persyaratan wajib bagi setiap mahasiswa untuk meraih gelar S1 ilmu hukum di Fakultas Hukum UNISSULA Semarang.

#### **E. Terminologi**

Terminologi berisi tentang arti dari kata-kata yang terdapat pada judul penelitian, yaitu sebagai berikut

1. **Sengketa Tanah** yaitu timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>10</sup>
2. **Sertifikat Ganda** yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat, terjadi tumpang tindih seluruhnya atau sebagian.
3. **Hak Atas Tanah** adalah sifat hak-hak menguasai atas tanah sebagai perkembangan penguasaan dan pengusahaan atau penggunaan sebagian tanah ulayat secara intensif dan terus menerus oleh perseorangan warga masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat. Dalam Pasal 20 UUPA

---

<sup>10</sup> Rusmadi Murad, 1999, "*Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*" Alumni, Bandung. Hal 22-23.

dinyatakan, bahwa Hak Milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”. Yaitu mengenai tidak adanya batas waktu penguasaan tanahnya dan luas lingkup penggunaannya, yang meliputi baik untuk diusahakan ataupun digunakan sebagai tempat membangun sesuatu.<sup>11</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Metode Penelitian merupakan hak atau suatu usaha yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka mengumpulkan informasi atau data serta melakukan investigasi pada data yang telah didapatkan tersebut.<sup>12</sup> Metodologi pada hakekatnya memberikan pedoman tentang cara seseorang menggali, mempelajari, dan menghadapi lingkungan-lingkungan yang dihadapi.

Penelitian hukum adalah suatu penelitian yang mempunyai obyek hukum, yang harus dilaksanakan sesuai dengan aturan-aturan yang sifatnya tidak melanggar atau menyimpang dari norma-norma hukum.

Berikut hal yang menjadi bagian dari metode penelitian yang akan dipergunakan dalam peneliti adalah:

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Metode pendekatan yuridis sosiologis adalah metode pendekatan yang memaparkan suatu pernyataan yang ada di lapangan berdasarkan asas-

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia*, Edisi ke VI, Djambatan, Jakarta, hal 286-287

<sup>12</sup> <https://www.statistikian.com/2017/02/metode-penelitian-metodologi-penelitian.html> di akses pada tanggal 22 April 2019 Pukul 02.38 WIB

asas hukum, kaidah-kaidah hukum, atau perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.<sup>13</sup>

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini menunjukkan penelitian bersifat deskriptif, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan kenyataan-kenyataan yang ada atau kegiatan yang dilakukan oleh obyek yang diteliti. Penelitian yang bersifat deskriptif merupakan salah satu jenis penelitian yang tujuannya untuk menyajikan gambaran lengkap mengenai suatu fenomena kenyataan sosial, dengan jelas mendiskripsikan sejumlah variable dengan masalah yang diteliti.

## 3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang akan digunakan oleh penulis yaitu data primer dan data sekunder.

### a. Data primer

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari objek penelitian.

### b. Data sekunder

Dalam penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk-bentuk ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada.

---

<sup>13</sup>Ronny Hanitijo soemitro, 1995, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*.Ghalia Jakarta. hal.97

Data yang tidak diperoleh langsung dari lapangan, tetapi diperoleh dari bahan hukum yang terdiri dari:

- Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang membuat orang taat pada hukum atau bersifat mengikat. Terdiri dari :

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah

- Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberi penjelasan bagi bahan hukum primer, yaitu data yang berasal dari bahan pustaka yang berhubungan dengan obyek penelitian antara lain berupa buku-buku, dokumen dan publikasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti yaitu :

- Literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah pertanahan
- Hasil Internet
- Jurnal Hukum

- Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan dan menunjang bahan primer dan bahan sekunder, bahan hukum

yang digunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

##### a. Data Primer

Pengumpulan data yang dilakukan dengan wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara.

##### b. Data Sekunder

Sumber data yang diperoleh kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk-bentuk ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada. Data yang diperoleh melalui studi pustaka yaitu penulis melakukan pengumpulan data yang bersumber dari bahan-bahan hukum.

#### 5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian bertempat di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak yang beralamat di Jl. Bhayangkara Baru No.1, Bogorame, Bintoro, Kec. Demak, Kabupaten Demak, Jawa Tengah 59515.

#### 6. Metode analisis data

Data yang terkumpul, diolah dan disusun secara sistematis, logis dan

yuridis guna mendapatkan gambaran umum dari obyek penelitian. Gambaran umum dari obyek penelitian tersebut dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu: penelitian dekriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, menentukan penyebaran suatu gejala, menentukan ada tidaknya hubungan suatu gejala dengan gejala lain dimasyarakat atau pengolahan data yang didasarkan pada hasil studi lapangan yang kemudian dipadukan dengan data yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh data yang akurat.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah dan memperjelas penulisan skripsi ini akan disusun dalam 4 (empat) bab yaitu: Bab I, Bab II, Bab III, and Bab IV dan bab-bab tersebut kemudian diuraikan menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan selengkapnya dapat diuraikan sebagai berikut :

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

Pada Bab ini merupakan uraian pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan penelitian, Terminologi, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

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

Dalam bab ini menjelaskan mengenai tinjauan umum tentang Sengketa Tanah, tinjauan umum tentang Sertifikat

Ganda, tinjauan umum tentang hak atas tanah dan konsepsi Islam mengenai tanah dan sengketa tanah.

**BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menyajikan data hasil penelitian dan pembahasan yang berisi tentang penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda hak atas tanah di Kabupaten Demak, Faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah, dan akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda hak atas tanah.

**BAB IV : PENUTUP**

Dalam bab ini adalah bab terakhir dalam penulisan skripsi ini. berisi kesimpulan dari hasil analisis data dan saran yang dipandang perlu oleh penulis berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan.