

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Manusia sangat erat hubungannya dengan tanah, bisa dikatakan bahwa tanah merupakan kebutuhan yang paling mendasar untuk manusia, tanpa adanya tanah manusia tidak akan pernah bisa bertahan hidup, dari kecil manusia melakukan semua aktifitasnya diatas tanah bahkan sampai meninggal duniapun kita akan di kubur menggunakan tanah. Pentingnya tanah untuk manusia sehingga manusia berbondong-bondong untuk memiliki tanah bahkan dari tahun ke tahun harga tanah semakin menjulang tinggi.

Berdasarkan alasan tersebut diatas maka Pemerintah menyusun Peraturan yang berhubungan dengan Pertanahan di Negara Indonesia dengan menerbitkan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria atau biasa disebut UUPA diharapkan dapat menjadi jaminan kepastian hukum tentang pertanahandi kalangan masyarakat Indonesia.

Tanah yang merupakan bagian paling atas di bumi ini menurut UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah-tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.<sup>1</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan hukum tanah positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini. Dalam hukum positif Indonesia, adapun tujuan dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam Penjelasan Umumnya adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan 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.<sup>2</sup>

Lembaga yang mempunyai hubungan sangat erat dengan pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional atau disingkat dengan BPN yang diatur

---

<sup>1</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan : Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2002), hlm.111

<sup>2</sup> Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 Penjelasan Umum

oleh peraturan pemerintah (PP) Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Secara garis besar Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 1 ayat (1) PP Nomor 10 tahun 2006). Selanjutnya dalam Pasal 2 PP Nomor 10 tahun 2006 dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Dengan adanya ketentuan peraturan pemerintah ini, maka secara jelas Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang pertanahan baik secara nasional maupun daerah.<sup>3</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 untuk dipergunakan bagi kemakmuran rakyat.<sup>4</sup> Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dikenal hukum lembaga jual beli tanah, ada yang di atur oleh kitab Undang-Undang Perdata yang tertulis dan ada yang diatur oleh hukum adat yang tidak tertulis.<sup>5</sup>

UUPA memberikan tanggung jawab sepenuhnya kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah yang sesuai dengan pasal 19 UUPA

---

<sup>3</sup> Maria Sumardjono, S.W, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta. Cetakan Pertama : Kompas, 2006), hlm.45

<sup>4</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>5</sup> Boedi Harsono Hukum Agraria Indonesia . *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*,(Jakarta : Djambatan, 2003)

tentang Pendaftaran Tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang meliputi:

- a. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah yang disebut pula kepastian subyek hak atas tanah
- b. Kepastian letak, batas-batasnya panjang dan lebar yang disebut dengan kepastian obyek atas tanah.

Ketentuan lebih lanjut tentang pendaftaran tanah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan peraturan pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang selanjutnya disebut PP 24 tahun 1997 yang berlaku efektif pada tanggal 8 Oktober 1997. Ketentuan lebih lanjut tentang Pendaftaran Tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk selanjutnya disebut PMNA/KBPN3/1997.<sup>6</sup>

Prinsip utama dari pendaftaran tanah itu sendiri adalah untuk memfasilitasi jaminan keamanan atas kepemilikan tanah dan pemindahan haknya, misalnya pembeli akan menikmati tanah dengan tidak ada gangguan oleh pihak lain. Selain itu pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem Pendaftaran Tanah adalah mencatat hak-hak atas tanah kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas pemberian hak atas tanahnya. Prinsip

---

<sup>6</sup> Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya : Arkota, 2003), hlm.78

pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya.<sup>7</sup>

Dengan diadakannya pendaftaran tanah maka akan membawa akibat hukum yaitu diberikannya surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah oleh pemerintah yang disebut dengan sertipikat. Sertipikat tanah sendiri berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah. Sertipikat tanah yang diberikan itu akan memberikan arti dan peranan bagi pemegang hak yang bersangkutan. Namun dalam praktek sekarang ini berkenaan dengan sertipikat tanah, tidak jarang telah terjadi terbit 2 (dua) atau lebih sertipikat tanah diatas sebidang tanah yang sama. Dua atau lebih sertipikat tanah yang terbit diatas tanah yang sama ini lazim dikenal dengan tumpang tindih sertipikat yang membawa ketidakpastian hukum pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.<sup>8</sup>

Berdasarkan uraian diatas, penulis terdorong untuk mengkaji dan melakukan penelitian dengan judul “Analisis Hukum Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sertifikat Ganda di BPN Kota Semarang.”

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm.58-59

<sup>8</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung : Alumni, 1993), hlm.73

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka penulis dapat menarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa saja yang menjadi faktor-faktor terjadinya sertifikat ganda di BPN Kota Semarang
2. Bagaimana peran Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sertifikat ganda di BPN Kota Semarang

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apa saja faktor-faktor terjadinya sertifikat ganda di BPN Kota Semarang?
2. Untuk mengetahui bagaimana peran Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sertifikat ganda di BPN Kota Semarang?

## **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan baik secara teoritis maupun secara praktis

1. Manfaat Teoritis
  - a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan tentang hukum pada umumnya khususnya hukum perdata

- b. Dapat memberikan sumbangan ilmiah tentang penyelesaian sertifikat ganda.
  - c. Diharapkan dapat digunakan sebagai pijakan dan referensi dibidang karya ilmiah serta bahan masukan bagi penelitian sejenisnya.
2. Manfaat Praktis
- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan ilmiah bagi siapapun yang ada dalam suatu karya ilmiah untuk mendapatkan suatu perlindungan hukum secara pasti dan konsekuen terhadap sertifikat ganda yang ada di Kota Semarang
  - b. Diharapkan dapat memberikan gambaran secara lengkap dan jelas mengenai penyelesaian sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang

## **E. Terminologi**

### 1. Analisis Hukum

Menurut Dwi Prastowo Darminto dan Rifka Julianti kata analisis diartikan sebagai berikut :

“Penguraian suatu produk atas berbagai bagiannya dan penelaah bagian itu sendiri, serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan”.<sup>9</sup>

Menurut Surayin kata analisis dapat diartikan sebagai berikut :

---

<sup>9</sup> Dwi Prastowo dan Rifka Julianti, *Analisis Laporan Keuangan(Konsep dan Aplikasi)*,(Edisi Revisi, Yogyakarta : YPKN, 2002), hlm.52

“Kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokkan atau memisahkan komponen-komponen serta bagian-bagian yang relevan untuk kemudian mengkaitkan data yang di himpun untuk menjawab permasalahan. Analisis merupakan usaha untuk menggambarkan pola-pola secara konsisten dalam data sehingga hasil analisis dapat di pelajari dan di terjemahkan dan memiliki arti”.<sup>10</sup>

Berdasarkan pengertian analisis tersebut diatas dapat di simpulkan bahwa analisis adalah kegiatan untuk menguraikan suatu produk untuk selanjutnya mengkaitkan suatu data yang telah dihimpun untuk mendapatkan pengertian yang tepat. Sedangkan Hukum adalah peraturan-peraturan yang dibuat oleh badan atau lembaga instansi yang berwenang untuk mengatur setiap tingkah laku manusia agar sesuai dengan peraturan yang ada, dan jika dilanggar akan mendapatkan sanksi baik sanksi perdata maupun sanksi pidana. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa Analisis Hukum adalah kegiatan untuk menguraikan sesuatu yang dilandasi dengan peraturan yang dibuat oleh badan atau lembaga instansi yang berwenang untuk mengatur tingkah laku manusia sesuai dengan peraturan yang ada.

## 2. Peran

Peran adalah Suatu rangkaian perilaku yang diharapkan dari seseorang berdasarkan posisi sosial baik secara formal atau informal, atau bisa

---

<sup>10</sup> Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Analisis Yrama Widya, Bandung, 2001, hlm.10

juga didefinisikan tindakan yang dilakukan individu atau sekelompok orang dalam suatu peristiwa, dan merupakan pembentuk tingkah laku yang diharapkan dari seseorang yang memiliki kedudukan di masyarakat.<sup>11</sup>

### 3. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi untuk mengatur permasalahan yang terjadi di bidang pertanahan baik secara nasional, regional, maupun sektoral.

### 4. Penyelesaian

Penyelesaian adalah bagian dari proses berpikir, proses paling kompleks diantara semua fungsi kecerdasan, setiap masalah harus diselesaikan dengan baik agar tidak menimbulkan kesalahpahaman antar para pihak yang mempunyai masalah.<sup>12</sup>

### 5. Sertifikat Ganda

Sertifikat ganda adalah satu bidang tanah yang mempunyai sertifikat lebih dari satu sertifikat, biasanya terjadi karena tumpang tindih antara satu sertifikat dengan sertifikat yang lainnya.

---

<sup>11</sup> <https://www.maxmanroe.com/vid/sosial/pengertian-peran.html> diakses pada senin 1 April 2019 pada pukul 19.30

<sup>12</sup> [https://id.m.wikipedia.org/wiki/Penyelesaian\\_masalah](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Penyelesaian_masalah) diakses pada senin 1 April 2019 pada pukul 19.35

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris yang meliputi pendekatan hukum normatif dan pendekatan hukum sosiologis. Dalam pendekatan hukum normatif penulis melakukan penelitian terhadap bahan pustaka yang ada dalam proposal skripsi ini. Pendekatan ini dilakukan agar memperoleh data sekunder. Sedangkan pendekatan hukum sosiologis dilakukan demi memperoleh data primer yaitu dengan melakukan penelitian dan wawancara langsung kepada pegawai Badan Pertanahan Nasional (BPN). Untuk metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir deduktif (cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus).

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini merupakan gabungan dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang tidak hanya menggambarkan keadaan objeknya saja tetapi memberikan gambaran mengenai masalah yang terjadi.

### **3. Sumber Data Penelitian**

- Data Primer, yaitu data empirik yang diperoleh langsung dari lapangan. Data empirik yang dimaksud adalah hasil wawancara

dengan beberapa pihak atau informan yang benar-benar berkompeten dan bersedia memberikan data dan informasi yang dibutuhkan, yang relevan dengan kebutuhan penelitian.

- Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil telaah dari bacaan atau kajian pustaka, jurnal, dokumen-dokumen dan lain-lain yang erat kaitannya dengan objek penelitian.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Observasi dilakukan secara langsung kepada Badan Pertanahan Nasional di Kota Semarang, melakukan pencatatan secara langsung terhadap hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang ada dalam penelitian ini.
- Wawancara yang dilakukan secara langsung kepada informan yaitu pegawai yang ada di dalam Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Kota Semarang yang paham dengan masalah yang sedang diteliti oleh penulis.

#### 5. Lokasi dan Subjek Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berada di Provinsi Jawa Tengah tepatnya di Kota Semarang.

Sedangkan dalam penelitian ini, populasinya adalah sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang.

## 6. Alat yang dipakai untuk Menjalankan Penelitian

- Penelitian Lapangan, yaitu data yang diperoleh penulis secara langsung melalui wawancara secara cermat dan teliti dengan pegawai yang ada di Badan Pertanahan Nasional.
- Penelitian Pustaka, yaitu penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan jalan menelusuri atau menelaah informasi atau bahan-bahan dan buku-buku yang berkaitan dengan objek yang ada dalam penelitian ini.

## 7. Analisis Data

Setelah data terkumpul secara lengkap, maka tahap selanjutnya adalah analisis data. Analisis data adalah tahap yang sangat penting dan menentukan dalam setiap penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian ini Analisis data yang digunakan penulis yaitu, analisis kualitatif, artinya menguraikan data yang diolah secara rinci kedalam bentuk kalimat-kalimat (deskriptif). Analisis kualitatif yang dilakukan bertitik tolak dari analisis empiris, yang dalam pendalamannya dilengkapi dengan analisis normatif. Berdasarkan hasil analisis ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu cara berpikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan yang bersifat khusus.

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan skripsi yang berjudul “ANALISIS HUKUM PERAN BADAN PERTAHANAN NASIONAL TERHADAP PENYELESAIAN SERTIFIKAT GANDA DI BPN KOTA SEMARANG” sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Merupakan bab Pendahuluan, yang menjelaskan gambaran umum mengenai berbagai aspek serta alasan yang menjadi dasar adanya penulisan ini. Dalam bab pendahuluan ini berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, terminologi, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

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

Tinjauan pustaka merupakan kajian teoritis yang di bagi oleh penulis menjadi beberapa sub bab, yaitu :

1. Gambaran Umum tentang Badan Pertanahan Nasional
2. Tinjauan umum tentang Hak Atas Tanah
3. Tinjauan umum tentang Pendaftaran Tanah
4. Tinjauan umum tentang Sertifikat

### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Menguraikan secara jelas tentang metode penelitian yang dilakukan meliputi pendekatan penelitian, spesifikasi penelitian, sumber data penelitian, metode pengumpulan data, lokasi dan subjek penelitian, alat yang dipakai untuk menjalankan penelitian, serta analisis data penelitian.

#### BAB IV : PENUTUP

Di dalam bab ini merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian serta saran dari hasil penelitian ini.