

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan tempat kehidupan semua makhluk hidup di muka bumi ini, terutama manusia menjadikan tanah sebagai tempat hunian. Selain itu, tanah juga mempunyai fungsi sebagai sumber kehidupan. Tanah juga sangat berperan penting dalam kehidupan bagi mereka yang sumber ekonominya bergantung pada tanah, baik dalam usaha perkebunan, pertanian dan lain sebagainya. Akan tetapi lebih dari itu tanah merupakan tempat manusia berkembang, jumlah manusia yang menggunakan tanah senantiasa berkembang sedangkan jumlah tanah yang dapat dikuasai manusia sangatlah terbatas.

Tanah sebagai faktor yang sangat penting bagi kehidupan manusia, diperlukan kepastian hukum atas tanah agar setiap pemegang hak atas tanah mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajiban atas tanah yang bersangkutan begitu pula agar dapat diketahui oleh orang lain siapa pemegang hak tersebut, apa jenis tanahnya dan apa yang melekat di atasnya serta mana batas-batas antara tanah tersebut. Sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali
2. Keadaan bumi disuatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).¹

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008, hal 19

Landasan konstitusional kebijakan pembangunan di bidang Pertanahan bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang membahas tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Setelah itu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 UUPA berarti telah diletakkan landasan terhadap pembangunan hukum tanah nasional.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tersebut merupakan Landasan Yuridis pengaturan Hukum Agraria di Indonesia khususnya Pertanahan, yang isinya memberikan aturan-aturan pokok tentang bagaimana kewajiban hukum bagi pemegang hak atas tanahnya. Tujuan pembentukan UUPA sendiri adalah meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dalam hukum pertanahan serta memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang mempunyai hak atas berwenang untuk mengambil dan mempergunakan manfaat dari atas tanah yang menjadi haknya. Salah satu hak atas tanah yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu Hak Milik (HM).

Dalam pengelolaan dan penguasaan Hak Milik atas tanah diperlukan lembaga pendaftaran tanah yaitu BPN (Badan Pertanahan Nasional) untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan dapat dibentuk lebih dari 1 (satu) Kantor Pertanahan di tiap Kabupaten/Kota.

BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015. Dalam menyelenggarakan tugasnya, BPN melakukan fungsi:

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan.
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengadaan tanah.
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan.
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN.
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN.
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan.
10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan, dan

11. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.²

Pada hakekatnya tugas dan fungsi BPN bersifat lintas sektoral, karena dalam kaitan ini aspek koordinasi yang sangat penting yaitu BPN telah melakukan koordinasi antar sektor sesuai dengan permasalahannya serta mewujudkan kepastian hak milik atas tanah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Serta Pasal 19 ayat (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :

- a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

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

² Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015

sertifikat tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Jumlah sertifikat-sertifikat semacam itu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. 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. 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.

Tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak baik oleh pemegang sertifikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang memiliki sertifikat ganda tersebut tidak produktif. Tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk menanam hasil perkebunan ataupun tanaman lainnya serta dijadikan jaminan di bank. Apabila kasus-kasus sertifikat ganda tidak ditangani secara serius maka akan mengganggu stabilitas perekonomian. Contoh masalah yang berkaitan dengan sertikat ganda yaitu seperti pada kasus yang termuat pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 556/K/Pdt/1987 15 Oktober 1992. Yang terjadi antara Tuan R.Sukitno dengan Nyonya Nurul Maya, terhadap sebidang tanah dengan bangunan rumah tinggal yang terletak dijalan Hang tuah Kebayora Baru, Jakarta Selatan seluas 354 meter persegi. Atas tanah tersebut terbit dua sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama dua orang pemilik yaitu Tuan R.Sutino pada tahun 1965 dan Tuan Tan Po Gwan

pada tahun 1974, yang kemudian dijual oleh Tuan Tan Po Gwan kepada Nyonya Nurul Maya, dalam hal ini berarti ada dua sertifikat atau dikenal dengan sertifikat ganda.

Dari salah satu permasalahan di atas, Sertifikat ganda secara singkat dapat diartikan sebagai sertifikat-sertifikat yang merugikan satu bidang tanah yang sama atau secara luas sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh badan hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian dengan bagian lain, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain.

Pada kenyataannya Sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang sering ditemukan oleh masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk membuat Skripsi dengan judul : **“Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda” (Studi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dengan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka permasalahan yang akan penulis uraikan adalah :

1. Bagaimana Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda ?
2. Apa Kendala Serta Solusi yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Kota Semarang dalam Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dilakukan penulis, yaitu:

1. Untuk mengetahui peran Badan Pertanahan Nasional dalam proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda.
2. Untuk mengetahui Kendala Serta Solusi yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Kota Semarang dalam Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda..

D. Manfaat Penelitian

Aspek penting dalam suatu penelitian adalah manfaat penelitian, karena suatu penelitian akan mempunyai nilai apabila memberikan manfaat atau dampak yang baik bagi berbagai pihak. Manfaat penelitian tersebut adalah:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan pemikiran dalam perkembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum dan menambah referensi dalam mata kuliah Hukum Keperdataan.

2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan pemikiran yang berhubungan proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda yang dilakukan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional, agar pelaksanaan peningkatan pelaksanaan pembuatan sertifikat tanah berjalan dengan baik.

E. Terminologi

1. Peran

Peran adalah pelaksanaan hak dan kewajiban seseorang sesuai dengan kedudukannya. Dalam penulisan ini peranan kepolisian sebagai penegak hukum.

2. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.³

3. Proses

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan proses adalah runtunan perubahan (peristiwa) dalam perkembangan sesuatu (*nomina*), dalam penulisan skripsi ini Proses berarti segala runtutan perubahan atas perkembangan pembuatan sertifikat tanah.⁴

4. Penyelesaian

Penyelesaian atau pemecahan masalah adalah bagian dari proses berpikir. Sering dianggap merupakan proses paling kompleks di antara semua fungsi kecerdasan, pemecahan masalah telah didefinisikan sebagai proses kognitif tingkat tinggi yang memerlukan modulasi dan

³ https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional di akses pada tanggal 14 Mei 2019 pukul 18.11 WIB

⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia

kontrol lebih dari keterampilan-keterampilan rutin atau dasar. Proses ini terjadi jika suatu organisme atau sistem kecerdasan buatan tidak mengetahui bagaimana untuk bergerak dari suatu kondisi awal menuju kondisi yang dituju.⁵

5. Sengketa

Sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat; pertengkaran; perbantahan perkara yang kecil dapat juga menimbulkan sengketa besar.⁶

6. Sertifikat Ganda

Sertifikat ganda adalah kejadian dimana sebidang tanah memiliki 2 sertifikat tanah yang dimiliki oleh 2 orang yang berbeda. Secara prinsip setiap bidang tanah memiliki posisi yang tunggal di belahan bumi ini.⁷ Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.⁸

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan hak atau suatu usaha yang dilakukan oleh peneliti dalam rangka mengumpulkan informasi atau data serta melakukan

⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Penyelesaian_masalah di Akses pada tanggal 10 Mei 2019 Pukul 21:27 WIB

⁶ <https://id.wiktionary.org/wiki/sengketa> diakses pada tanggal 10 Mei 2019 Pukul 21:27

⁷ <https://noviangrainiputri.wordpress.com/2015/11/07/sertifikat-ganda-atas-tanah-hukum-agraria/> diakses pada tanggal 10 Mei 2019 Pukul 21:27 WIB

⁸ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

investigasi pada data yang telah didapatkan tersebut.⁹ 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 penelitian ini dilakukan metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian dimana penelitian tersebut menekankan pada ilmu hukum, tetapi disamping itu juga mengaitkan kaidah-kaidah hukum yang berlaku di dalam masyarakat. Alasan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis ini karena dilakukannya penekanan pada suatu peraturan serta berkaitan dengan penerapan dalam praktek.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis yakni penelitian yang mendeskripsikan gambaran yang jelas terhadap suatu objek yang diteliti yang kemudian penulis mengolah dan menganalisis hasil dari penelitian tersebut untuk diambil kesimpulannya.

⁹<https://www.statistikian.com/2017/02/metode-penelitian-metodologi-penelitian.html>
diakses pada tanggal 22 Mei 2019 Pukul 22:21

3. Jenis dan Sumber Data

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

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objeknya melalui wawancara dengan responden yang dimaksud wawancara dalam hal ini adalah mengadakan wawancara secara langsung dengan objek yang diteliti sehingga memperoleh data yang diperlukan, wawancara dilakukan dengan pejabat di kantor Badan Pertanahan Nasional kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Dengan cara mempelajari peraturan-peraturan dan buku-buku yang berkaitan dengan penelitian yang terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

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

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri ATR/BPN No. 11 Tahun 2016

2) Bahan Hukum Sekunder

Penulis menggunakan sumber bahan sekunder yang berkaitan dengan judul dengan mengambil dari buku-buku hukum termasuk buku-buku hukum, artikel ilmiah, makalah, skripsi, dan jurnal hukum.

3) 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, Kamus Hukum dan ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian ini ada beberapa teknik yang digunakan, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Untuk mengumpulkan data teoritik, yaitu dengan cara pengumpulan data dan literature yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dengan cara membaca dan menganalisa terutama yang berkaitan dengan judul yang diajukan. Dalam penelitian kepustakaan ini data diperoleh dari Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Pusat Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Daerah Jawa Tengah.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu cara pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen tertulis dengan cara menganalisis data-data

yang didapatkan di lapangan yang diberikan oleh pihak terkait yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

c. Wawancara

Agar memperoleh data yang lebih konkrit, maka dilakukan metode penelitian wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian, dalam hal ini bekerja sama dengan pihak Badan Pertanahan Nasional.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian bertempat di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang yang beralamat di Jl. Ki Mangun Sarkoro No.23 Kota Semarang.

6. Metode Analisis Data

Setelah data selesai dikumpulkan dengan lengkap, tahap berikutnya yaitu dengan dimasukkannya analisis data, yang pada tahap ini data yang sudah dikumpulkan akan dimanfaatkan dan sedemikian rupa sehingga dapat digunakan untuk menjawab permasalahan-permasalahan. Serta, Analisis data yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah analisis secara kualitatif.

G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan Skripsi terdiri dari :

BAB I Pendahuluan, yang terdiri dari Latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Terminologi, Metode Penelitian, Sistematika Penelitian, Jadwal Penelitian, Daftar Pustaka.

BAB II Tinjauan Pustaka, yaitu yang terdiri dari tinjauan Pengertian, Fungsi dan Tugas Badan Pertanahan Nasional, Dilanjutkan dengan tinjauan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah, Tinjauan Hak Atas Tanah serta konsepsi Islam mengenai tanah dan sengketa tanah.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang terdiri dari membahas Peran BPN dalam proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda dan Kendala Serta Solusi yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Kota Semarang dalam Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda.

BAB IV Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan dan yang penulis jabarkan diambil dari hasil penelitian dan pembahasan yang bahwasannya dapat dijadikan bahan pemikiran bagi semua pihak.