

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari, bahkan dapat dikatakan setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi sudah meninggalpun masih tetap berhubungan dengan tanah.¹

Tanah sebagai salah satu sumber kekayaan alam memiliki hubungan erat sekali dengan kelangsungan hidup manusia. Antara manusia dan tanah merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya seperti perumahan, tempat melakukan kegiatan pertanian bahkan tempat untuk melakukan penguburan jenazah, Begitu pentingnya arti dan peranan tanah dalam kehidupan manusia. Oleh karena itu hukum keagrariaan di Indonesia secara umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

Di Indonesia yang susunan kehidupan masyarakatnya bercorak agraris serta berkeinginan untuk melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial,

¹ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, Hal. 7.

pemanfaatan tanah dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyatnya demi untuk mencapai tujuan yang telah dicita-citakan, yaitu untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Adanya pertambahan jumlah penduduk yang pesat serta meningkatnya pembangunan di negara kita mengakibatkan kebutuhan akan tanah dirasakan semakin meningkat dan mendesak, sedangkan persediaan tanah semakin lama semakin sempit dan sulit untuk dimiliki, maka tidak mustahil apabila harga tanah dari waktu ke waktu mengalami kenaikan. Tidak seimbangya antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu dapat menimbulkan berbagai sengketa tanah.

Secara garis besar tipologi kasus-kasus di bidang pertanahan dapat dibagi menjadi lima kelompok:²

1. Kasus-kasus berkenaan dengan penggarapan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, kehutanan dan lain-lain.
2. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan landreform.
3. Kasus-kasus berkenaan dengan akses-akses penyediaan tanah untuk perkebunan.
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah.
5. Sengketa berkenaan dengan tanah ulayat.

Pada dasarnya sumber konflik pertanahan sekarang ini sering terjadi antara lain disebabkan oleh:³

² Edi As'Adi, *Hukum Acara Perdata dalam Prespektif Mediasi (ADR) di Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2000, hal. 1.

³ Lutfi I Nasoetion, *Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria*, Bandung: Yayasan AKATIGA, 2002, hal. 112.

1. Pemilikan/penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata;
2. Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan non pertanian;
3. Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah;
4. Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat);
5. Lemahnya posisi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah;
6. Permasalahan pertanahan dalam penerbitan sertifikat yang antara lain:
 - a. Proses penerbitan sertifikat tanah yang lama dan mahal,
 - b. Sertifikat palsu,
 - c. Sertifikat tumpang tindih,
 - d. Pembatalan sertifikat.

Sehubungan dengan hal tersebut maka untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan dengan masalah tanah, kepastian hukum akan tanah merupakan sesuatu hal yang mutlak yang harus ada demi menjaga keamanan dan kestabilan pembangunan serta mewujudkan kepastian hak atas tanah.

Undang-Undang Pokok Agraria meletakkan dasar untuk mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960⁴ yang ditindak yang di tindak lanjuti dengan Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Tujuan Pendaftaran Tanah.

⁴ Pasal 19 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa, untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diataur dengan Peraturan Pemerintah.

“Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”.

Pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum berupa surat tanda bukti hak atas tanah yang disebut sebagai sertifikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sebagai bukti yang kuat. Seperti yang di sebutkan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah bahwa :

“sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Penerbitan sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan berupa sertifikat tanah hak milik yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa dan pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan mengenai surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertifikat, sehingga penjelasan dari pihak terkait memiliki peluang untuk timbul sertifikat cacat hukum.⁵

Salah satu lembaga yang mempunyai kaitan erat dengan pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional atau di singkat BPN yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang

⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hal. 18.

berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015).

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.⁶

Walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih terjadinya sengketa-sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan sampai pada gugatan-gugatan ke Pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran sertifikat tersebut oleh Kantor Pertanahan setempat. Permohonan pemblokiran terhadap sertifikat tersebut dapat dilakukan pihak pengadilan karena adanya gugatan, di antaranya karena terjadinya sertifikat ganda, hutang piutang atau karena pailit dan lain-lain.

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

⁶ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002, Hal. 137.

oknum yang tidak bertanggungjawab atau terdapat kelalaian di dalam penerbitan surat tersebut, kemudian juga terdapat bukti kepemilikan yang sama terhadap dua atau lebih sertifikat dengan satu objek yang sering disebut dengan sertifikat ganda.

Adapun sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat,⁷ karna itu membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Sertifikat ganda kerap terjadi di Kota Semarang 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.

Sebagaimana yang dimaksud dalam Ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa

⁷ Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Yogyakarta: Seminar Nasional, 1992, hal. 6.

seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, atau dengan tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis melakukan penelitian untuk memperoleh pengetahuan dan pendalaman yang lebih lanjut mengenai hal tersebut, maka penulis memilih judul **“TANGGUNGJAWAB KANTOR PERTANAHAN KOTA SEMARANG DALAM HAL TERDAPAT SERTIFIKAT TANAH GANDA”** dan dituangkan dalam bentuk tesis ini.

B. Perumusan Dan Pembatasan Masalah

Sebenarnya masalah-masalah yang berhubungan dengan penulisan ini cukup banyak, akan tetapi untuk mempermudah dalam penulisan ini diperlukan adanya rumusan dan pembatasan terhadap masalah, hal ini agar dalam pembatasan masalah agar lebih terarah sehingga mudah dimengerti.

Adapun perumusan dan pembatasan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Apakah penyebab terjadinya sertifikat tanah ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang ?
2. Bagaimana tanggungjawab Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam hal terdapat sertifikat tanah ganda ?

3. Apa saja yang menjadi hambatan-hambatan dan solusi tanggungjawab Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sertifikat tanah ganda di Kota Semarang ?

C. Tujuan Penelitian

Suatu karya tulis pada hakekatnya mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai, begitu juga dalam penulisan ini penulis mempunyai tujuan.

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penyebab terjadinya sertifikat tanah ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tanggungjawab Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam hal terdapat sertifikat tanah ganda.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan dan solusi tanggungjawab Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sertifikat tanah ganda di Kota Semarang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dilihat dari manfaat secara teoritis maupun manfaat secara praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis, diharapkan dapat digunakan sebagai :
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan secara luas dalam tanggungjawab Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam hal terdapat sertifikat tanah ganda.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber deskripsi terhadap penelitian berikutnya oleh penulis atau pun akademisi lainnya, dalam upaya melakukan pembaharuan hukum yang mengatur mengenai sertifikat tanah ganda.
2. Manfaat Praktis, diharapkan dapat digunakan sebagai :
 - a. Memberikan pengetahuan bagi peneliti untuk menjawab pokok permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat membantu para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.
 - c. Mengembangkan penalaran dan pola pikir yang sistematis dan dinamis bagi penelitian dalam penulisan ini.

E. Kerangka Konseptual

Adapun istilah yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah

- a. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggungjawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggungjawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.⁸ Menurut hukum tanggungjawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang

⁸ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, 2005.

tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.⁹

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan resiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggungjawab risiko atau tanggungjawab mutlak (*strict liability*).¹⁰ Prinsip dasar pertanggungjawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggungjawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggungjawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggungjawab sebagai risiko usahanya.

- b. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai bidang tugas dibidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu kantor wilayah BPN ditiap-tiap Provinsi dan di daerah Kabupaten atau Kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan surat keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengem bangkan

⁹ Soekidjo Notoatmojo, *Etika Dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, Hal 32.

¹⁰ Titik Triwulan Dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, Hal 49.

administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh presiden

- c. Sertifikat tanah ganda adalah suatu kondisi sebidang tanah memiliki dua sertifikat dan masing-masing sertifikat dimiliki oleh dua orang yang berbeda, kondisi ini merupakan ketidak cermatan BPN sewaktu mengeluarkan sertifikat, langkah terbaik yang dapat dilakukan adalah mengadukan permasalahan ini ke pihak BPN, bahwa bukti sertifikat yang ganda melalui pengaduan dan bukti yang ada bahwa BPN akan meneliti data fisik dan data yuridis dari tanah dan bangunan yang dipermasalahkan akan dilakukan BPN, setelah dapat diketahui dan disimpulkan hasilnya maka berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2007, BPN memiliki kewenangan untuk membatalkan salah satu sertifikat tersebut.

Sedangkan pengertian sertifikat itu sendiri adalah tanda atau surat keterangan tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau suatu kejadian.¹¹

- d. Sertifikat cacat hukum adalah tanda bukti hak atas tanah (sertifikat hak atas tanah) yang telah diterbitkan dan terdapat hal-hal yang menyebabkan batalnya, karena dalam pengurusannya terdapat unsur-unsur paksaan,

¹¹ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta :Kencana, 2010, Hal. 261.

kekeliruan, penipuan, dan lain-lain. Atau prosedur formilnya tidak sesuai atau dilanggar, serta akibat hukumnya batal. Yang dikategorikan sertifikat cacat hukum adalah :

a. Sertifikat asli tapi palsu (aspal).

Dapat terjadi apabila sertifikat tanah tersebut diterbitkan secara resmi oleh Kantor Pertanahan setempat, serta secara resmi merupakan turunan dari buku tanah, dan struktur yang ada di Kantor Badan Pertanahan. Bukti kepalsuan sertifikat tersebut baru terungkap dalam hal terjadinya sengketa dan dalam pembuktian kebenarannya perlu diteliti persyaratan awal pengajuan permohonan. Hal ini biasa terjadi pada sertifikat yang sebenarnya pada saat pendaftaran dilakukan sudah ditarik dari peredaran setelah dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku lagi setelah dibuktikan pemalsuannya melalui keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

b. Sertifikat palsu

Merupakan sertifikat tanah yang cacat hukum secara formal baik formal maupun materilnya, data dipalsukan. Buku sertifikat tanah dicetak dan ditanda tangani sendiri dengan meniru cara pengisian tanda tangan dan stempel yang sah. Sertifikat ini mudah diketahui pada waktu akan dilaksanakan perbuatan hukum seperti: jual beli, hibah, tukar menukar yang akan dituangkan dalam akte PPAT dan diketahui pada saat dilakukan pengecekan terhadap data-data pada

sertifikat tersebut tidak tercantum dalam daftar pada kantor badan pertanahan setempat.

c. Sertifikat ganda/tumpang tindih.

Sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih seluruh atau sebahagiannya. Terjadinya sertifikat ganda karena tidak ditetapkan peta pendaftaran.

F. Kerangka Teori

1. Teori Sistem Hukum

Kendati para ahli hukum belum sepakat mengenai definisi ilmu hukum, akan tetapi dari berbagai pendapat yang pernah dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa hukum mempunyai empat unsur, yakni :

1. Di dalamnya termuat aturan atau ketentuan
2. bentuknya dapat tertulis dan tidak tertulis
3. aturan atau ketentuan tersebut mengatur kehidupan masyarakat, dan
4. tersedia sanksi bagi para pelanggarnya

Dalam hal ini hukum diasumsikan sebagai hukum yang baik (walau faktanya ada juga hukum yang tidak baik). Jika kita membicarakan penegakan hukum, maka itu berarti harus membahas sistem hukum.

Pengertian Sistem Hukum Sistem Hukum berasal dari dua kata yaitu “sistem” dan “hukum”. Yang keduanya dapat berdiri sendiri dan memiliki arti tersendiri. Sistem berasal dari bahasa Latin *systema* dan bahasa Yunani *systema* pula, sistem dapat berarti sebagai keseluruhan

atau kombinasi keseluruhan. Sedangkan hukum tidak dapat diartikan secara pasti seperti halnya ilmu eksak, karena dalam ilmu hukum, hukum itu sangat kompleks dan terdapat berbagai sudut pandang serta berbeda-beda pula masalah yang akan dikaji. Sehingga, setiap ahli memberikan pengertian-pengertian yang berbeda mengenai pengertian hukum sendiri. Berikut diantaranya : Hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan menjadi pedoman bagi penguasa negara dalam melaksanakan tugasnya.

- (Prof. Mr. E.M. Meyers) Hukum adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.
- (Drs. E. Utrecht, S.H) Hukum merupakan kumpulan peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi, dengan tujuan mewujudkan ketertiban dalam pergaulan manusia.

Bangsa Indonesia Menggunakan Sistem Hukum Campuran yaitu Bangsa Indonesia menggunakan sistem hukum campuran antara Eropa Kontinental, Hukum Adat, Hukum Agama khususnya Hukum Syariah Islam, serta tidak mengesampingkan sistem hukum Anglo-Saxon.

Sistem hukum Indonesia tidak hanya mengedepankan ciri-ciri lokal, tetapi juga mengakomodasi prinsip-prinsip umum yang dianut oleh masyarakat internasional. Namun, pada masa-masa seperti sekarang ini

banyak kalangan yang memberikan penilaian yang kurang baik terhadap sistem hukum Indonesia.

Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence Meir Friedman, seorang ahli sosiologi hukum dari Stanford University, ada empat elemen utama dari sistem hukum (legal system), yaitu:

1. Struktur Hukum (Legal Structure)
2. Isi Hukum (Legal Substance)
3. Budaya Hukum (Legal Culture)
4. Dampak Hukum (Legal Impact)

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum.

Pertama: Substansi Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Substansi juga mencakup hukum yang hidup (living law), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (law books). Sebagai negara yang masih menganut sistem Civil Law Sistem atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut Common Law Sistem atau Anglo Saxon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan

yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Teori Lawrence Meir Friedman yang Kedua : Struktur Hukum/Pranata Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan “*fiat justitia et pereat mundus*” meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusny suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak

hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfingsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Teori Lawrence Meir Friedman yang Ketiga: Budaya Hukum: Kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman (2001:8) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan

dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara. Senada atau sependapat dengan M. Friedman, Sajipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum.

Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum.

Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.¹²

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹³

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

¹² Friedman L, *Teori dan Filsafat Hukum*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004, hal. 55.

¹³ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal. 59.

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹⁴

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian. Kepastian

¹⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 23.

hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.

Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.¹⁵

3. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Secara umum pertanggungjawaban hukum dapat diartikan sebagai keadaan wajib menanggung, memikul tanggung jawab, menanggung segala sesuatunya, (jika ada sesuatu hal, dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya) sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku. Tanggung jawab hukum adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun yang tidak disengaja.¹⁶

Menurut pendapat Hans Kelsen tentang teori tanggung jawab hukum yang menyatakan bahwa :

a concept related to that of legal duty is the concept of legal responsibility (liability). That a person is legally responsible for

¹⁵ C.S.T. Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hal. 385.

¹⁶ Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2010, hal. 37.

*a certain behavior or that he bears the legal responsibility therefore means that he is liable to a sanction in case contrary behavior. Normally, that is, in case the sanction is directed against the immediate delinquent, it is his own behavior for which an individual is responsible. In this case the subject of the legal responsibility and the subject of the legal duty coincide.*¹⁷

Bahwa suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggungjawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan berlawanan dengan hukum. Biasanya, dalam kasus, sanksi dikenakan terhadap delinquent (penjahat) karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggungjawab. Dalam kasus ini subjek tanggung jawab hukum (*responsibility*) dan subjek kewajiban hukum adalah sama.

G. Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian metode merupakan salah satu faktor untuk permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat ketelitian jumlah dan jenis yang akan dicapai. Sebagai suatu karya ilmiah, penelitian ini mempunyai tujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis metodologis, dan konsisten dalam penelitian hukum suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya.¹⁸

¹⁷ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, New York , 1944, hal. 65.

¹⁸ Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiyono, *Metode Penelitian Hukum*, FH UMS, 2004, hal 3.

Dalam melaksanakan penelitian ini, maka penulis menggunakan metodologi sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis empiris. Pendekatan yuridis (hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*), karena dalam membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis atau baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder). Pendekatan empiris (hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein*), karena dalam penelitian ini digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan.

Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang tanggungjawab Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam hal terdapat sertifikat tanah ganda.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu dimaksudkan untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala–gejala lainnya¹⁹, karena penelitian ini

¹⁹ Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 43.

diharapkan memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai tanggungjawab kantor pertanahan Kota Semarang dalam hal terdapat sertifikat tanah ganda. Disamping itu bertujuan memberikan gambaran dan menganalisa permasalahan yang ada, dimana penelitian ini akan memaparkan segala hal.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data primer dan data sekunder, yaitu sebagai berikut :

- a. Data Primer merupakan data yang di dapat dari lapangan, data di peroleh dari responden. Responden yaitu seseorang atau masyarakat yang memberikan jawaban atas pertanyaan dari peneliti.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan, data sekunder yang di kumpulkan pada penelitian ini antara lain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.²⁰
 1. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang berbentuk norma hukum yang mempunyai sifat mengikat. Dalam penelitian ini yang di pakai antara lain :
 - Undang-Undang Dasar 1945
 - Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

²⁰ Soejono Soekarno, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Cet41, Jakarta: Raja Grafindo Persaha, 2008, hal. 53.

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
 - Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Tujuan Pendaftaran Tanah
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan Hukum yang bukan berbentuk norma hukum, namun berupa pendapat para ahli, bahan ini di dapat dari literature atau buku-buku hukum, majalah, Koran, internet, karya tulis sarjana-sarjana baik berupa skripsi, tesis maupun disertasi.
 3. Bahan Hukum Tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, dalam penelitian ini adalaj Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam penelitian ini penulis menggunakan tehnik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Interview (wawancara)

Wawancara ialah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai , dan merupakan proses interaksi

dan komunikasi.²¹ Wawancara ini dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data atau keterangan-keterangan terhadap orang-orang yang dianggap mengetahui dan dimungkinkan diperoleh data yang berguna serta dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan staf di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

2. Studi Pustaka

Metode ini dilakukan dengan cara melakukan serangkaian seperti membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti.

3. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan sumber daya yang digunakan untuk melengkapi penelitian, baik berupa sumber tertulis, gambar (foto), dan karya-karya monumental, yang semuanya itu memberikan informasi bagi proses penelitian.

5. Analisis Data

Dalam membahas pokok permasalahan dan menganalisis data yang telah diperoleh, maka penulis menggunakan segala informasi dan data yang telah diperoleh, baik itu data primer maupun data sekunder. Kemudian penulis analisis secara kualitatif yang kemudian disajikan secara deskriptif.

²¹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penulisan Hukum dan Jurimetri*, Semarang : Ghalia Indonesia, 1998, hal. 57.

H. Sistematika Penulisan

Sebagai gambaran secara garis besar mengenai materi penulisan ini maka penulis menguraikan sistematika penulisan ini sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab ini diuraikan mengenai garis besar tesis yang di maksudkan penulis agar memperoleh gambaran dalam memahami isi tesis secara keseluruhan dan kiranya dapat mengetahui gambaran mengenai jalan pemikiran penulis yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teori, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini meliputi tinjauan umum tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), tinjauan umum tentang Hukum Tanah Nasional, dan Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab ini penulis membahas tentang terjadinya sertifikat tanah ganda di Kota Semarang, tanggungjawab Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam hal terdapat sertifikat tanah ganda, hambatan-hambatan dan solusi tanggungjawab Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sertifikat tanah ganda di Kota Semarang.

BAB IV PENUTUP

Dalam Bab IV penulis membuat kesimpulan dari hasil penelitian dan dari hasil penelitian ini penulis membuat saran-saran sesuai kemampuan yang ada.