

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Negara Indonesia yang kita cintai ini adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik yaitu “Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”. Pernyataan ini di tegaskan dalam di Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Indonesia merupakan sebuah negara yang masyarakatnya heterogen, yang beragam dengan agama, suku, bahasa, adat tradisi, serta banyaknya kepulauan yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk membentengi dalam perpecahan bangsa diperlukan kebijaksanaan dan peraturan negara yang dapat mengakomodir kepentingan bersama secara adil, yang di tuangkan peraturan hukum perundang-undangan yang dapat mewujudkan rasa keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, demi terwujudnya Bhineka Tunggal Ika dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kemudian untuk mewujudkan negara kesatuan Indonesia yang adil dan makmur, maka negara Indonesia terus melakukan pembangunan bersinambungan di berbagai sektor, Negara Indonesia yang termasuk sedang giat melaksanakan pembangunan di sektor infrastruktur maupun pembangunan di sektor ekonomi disebut negara berkembang. Indonesia

adalah negara berkembang, masyarakat berkembang merupakan masyarakat yang berada dalam tahap menuju masyarakat modern.<sup>1</sup>

Perkembangan dinamika dalam struktur masyarakat Indonesia saat ini muncul keinginan untuk bisa lebih maju ketaraf hidup yang lebih baik, banyak hal cara manusia untuk dapat memenuhi maksudnya, dengan berbagai cara antara lain bekerjasama dengan pihak lain untuk mencapai maksudnya, hal ini dapat dilakukan kerja sama dengan pihak-pihak yang dibutuhkan dan untuk kepentingan bersama. Perkembangan yang ada tersebut memberikan dampak pada variasi kebutuhan masyarakat, khususnya Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Peran Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional sangat dibutuhkan di masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pelayanan tentang agraria/pertanahan di wilayah Indonesia ini. Hal ini mengingat pentingnya sertipikat tanah merupakan alat bukti yang sempurna dan sah dalam pemilikan hak tentang pertanahan.

Sertipikat merupakan alat bukti dalam setiap kepemilikan hak atas tanah yang kuat dan sah memiliki peranan penting dalam setiap hubungan hukum dan kehidupan dimasyarakat dalam berbagai hubungan di setiap kegiatan dibidang perekonomian, kemasyarakatan dan sosial, kegiatan pertanahan lainnya, kesadaran masyarakat kebutuhan dalam pemilikan sertipikat sejalan makin meningkatnya dengan perkembangan kepastian

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2015, hal. 87.

hukum hak atas tanah dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial dalam masyarakat Indonesia. Dengan pemilikan sertipikat secara jelas pula menentukan hak dan kewajiban pemilik hak atas tanah, menjamin kepastian hukum bagi pemiliknya dan sekaligus diharapkan untuk meminimalisir proses sengketa antara berbagai pihak, dan memberi sumbangan nyata bagi penyelesaian perkara.

Tanah sangat penting dalam fungsi kehidupan manusia, hak-hak tentang pemilikan tanah diatur dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 33 ayat (3) “ *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” hal ini juga diatur dalam Undang-Undang nomor : 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Tanah adalah obyek yang sangat rentan terhadap persengketaan, baik antar individu/perorangan maupun dengan individu kelompok lainnya, bahkan dengan pemerintah, maupun antar negara sehingga dalam masalah pertanahan peraturan hukum harus dapat di maksimalkan untuk dalam menjamin kepastian hukum hak atas tanah terhadap pemegang atau pemiliknya.

Masalah di bidang pertanahan diperlukan perhatian dan penanganan secara khusus, karena pesatnya dalam pembangunan di Indonesia di berbagai bidang tidak menutup kemungkinan adanya permasalahan hukum, sehingga diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat menjamin kepastian

hukum untuk menghindari terjadinya masalah-masalah hukum yang ada di masyarakat.

Undang-Undang pokok Agraria dalam pasal 19 ayat (1) yang berbunyi :” Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah” hal ini maksudkan bahwa pemerintah dalam upaya menjamin kepastian hukum tanah-tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk di daftarkan guna menghindari persengketaan pertanahan dan permasalahan hukum, dengan adanya kepastian hukum, maka nilai sosial pada tanah sebagai unsur penting dalam melakukan hubungan sosial yang berkelanjutan hidup.<sup>2</sup>

Perihal dalam pemberian kepastian hukum yang nyata bagi pemegang atau pemilik hak atas tanah yang sudah didaftarkan sesuai Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah bahwa ;

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

untuk itu sangat pentingnya sertipikat tanda bukti hak pada setiap bidang atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat untuk menghindari adanya permasalahan hukum/sengketa.

Termaktub dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa “ Tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan” akan tetapi yang terjadi dimasyarakat

---

<sup>2</sup>Winahyu Erwiningsih & Fakrisya Zalili Sailan, *Hukum Agraria Dasar-Dasar Penerapannya di Bidang Pertanahan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hal. 23

masih ditemukan juga masalah *overlapping* (tumpang tindih) hak atas tanah, sehingga dengan adanya *overlapping* tanah tidak memberikan kepastian hukum, sebagaimana yang disebutkan dalam tujuan pendaftaran tanah yang dimaksudkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Menyadari akan fungsinya pemerintah berusaha melakukan terobosan dengan reformasinya dalam melayani masyarakat, hal ini diharapkan untuk menunjang pelayanan, memperbaiki kinerja kelembagaan, pengaturan dalam pengurusan pendaftaran tanah, memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya, memperbaiki tata kinerja, dan sumber daya aparatur birokrasi yang kredibel.

“Masalah agraria/pertanahan pada dasarnya semua jenis konflik timbul sebagai akibat dari adanya kesenjangan terkait sumber-sumber agraria, khususnya bentuk kesenjangan dalam penguasaan tanah, peruntukan, persepsi dan konsepsi, serta hukum dan kebijaksanaan yang saling bertentangan atau tumpang tindih”.<sup>3</sup>

Untuk itu diperlukan reformasi dalam menangani permasalahan sengketa pertanahan, dengan maksud sebagai dasar dalam pembaharuan peraturan-peraturan hukum atau reformasi agraria nasional dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Sebagai contoh dalam penyelesaian *overlapping* atas tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta atas tanah Hak Pakai (HP) nomor : 23, yang terletak di Purwodiningratan, Jebres, Surakarta, tertulis atas nama Departemen Perhubungan Republik Indonesia berkedudukan di Jakarta seluas 33.225 m<sup>2</sup>. dengan Hak Pakai

---

<sup>3</sup>Muhammad Ilham Arisaputra, *Reformasi Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal. 13

(HP) nomor: 36, terletak di Purwodiningratan, Jebres, Surakarta, tertulis atas nama Pemerintah Kota Surakarta berkedudukan di Surakarta, seluas 9.350 m<sup>2</sup>,

## **B. Perumusan Masalah**

Melihat dari paparan latar belakang masalah, dapat dirumuskan sebagai pijakan untuk memudahkan peneliti untuk merumuskan masalah yang akan diteliti sehingga sasaran yang dicapai menjadi jelas, sistematis, sehingga dapat tercapai tujuan yang diinginkan, dalam penelitian ini penulisan dapat merumuskan permasalahan tersebut sebagai berikut :

1. Bagaimana Penyelesaian tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan Republik Indonesia (PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta?
2. Apa saja hambatan-hambatan dan solusi dalam penyelesaian tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan Republik Indonesia (PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta ?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian tesis peneliti berkeinginan untuk mengerti lebih mendalam dalam suatu permasalahan hukum sehingga tujuan

penulisan hukum dapat dicapai dengan baik maka dalam penulisan penelitian tesis ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan Republik Indonesia (PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta.
- b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dan solusi dalam penyelesaian tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan Republik Indonesia (PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta

## 2. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini diharapkan akan ada manfaatnya khususnya bagi penulis sendiri, dan para pembaca pada umumnya. Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain :

- a. Manfaat Teoritis
  - 1) Hasil penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya tentang pertanahan, menurut UUPA, dan menurut peraturan hukum lainnya.

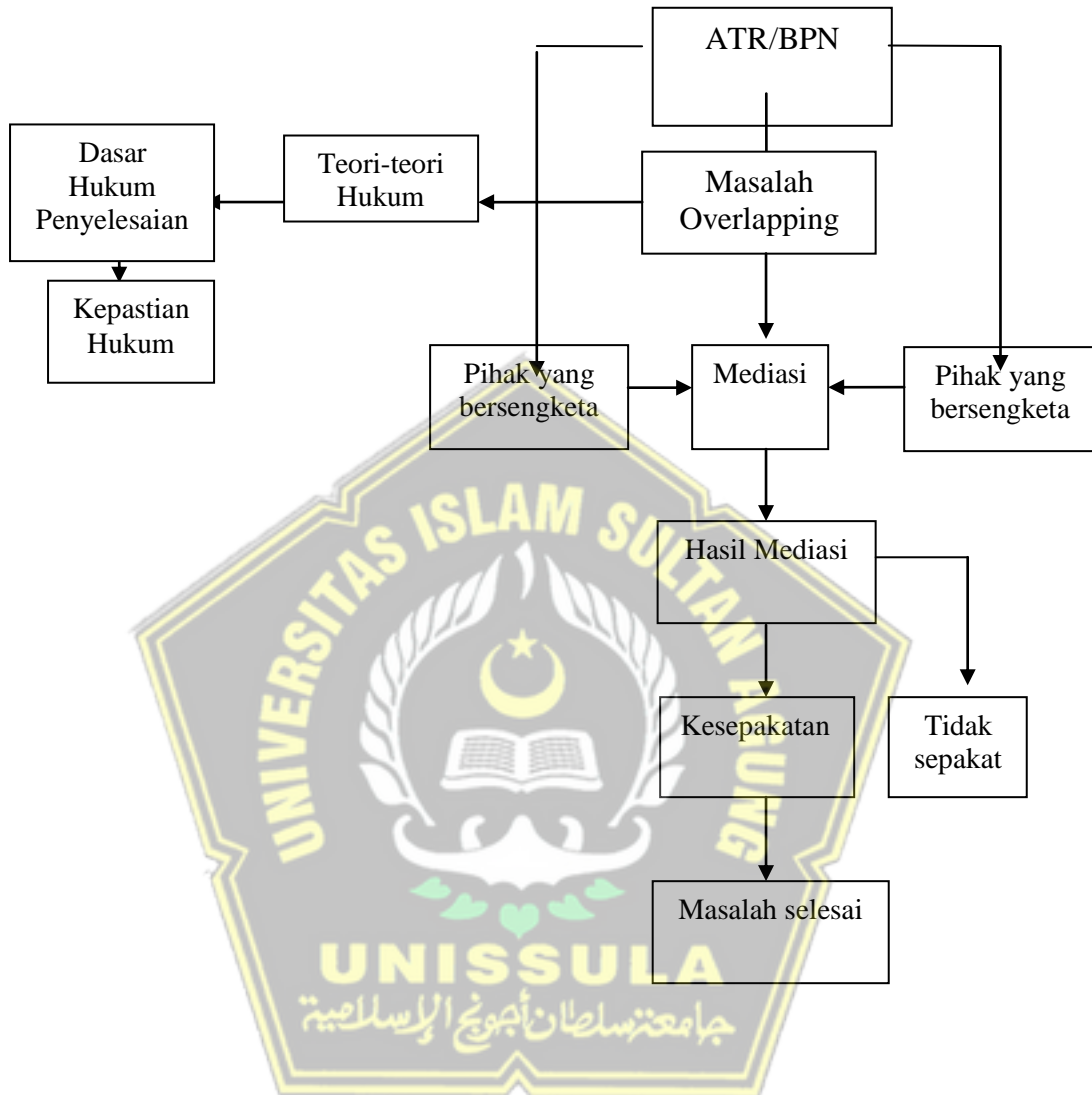
- 2) Dapat digunakan sebagai salah satu kelengkapan dalam persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan di Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- 3) Menambah literatur dan referensi dalam dunia perpustakaan yang dapat dijadikan dasar bagi peneliti selanjutnya.

b. Manfaat Praktis.

- 1) Menambah suatu wawasan dan pengetahuan serta kemampuan dalam menganalisa dan memecahan masalah hukum khususnya mengenai masalah pertanahan.
- 2) Hasil penelitian secara praktis diharapkan dapat dipakai sebagai masukan kepada masyarakat, Badan Pertanahan Nasional, para Notaris dan Pemerintah Kota/ Kabupaten, sehingga penelitian ini dipakai sebagai bahan rujukan atau pertimbangan untuk menghindari hal-hal yang sekiranya yang bisa merugikan masyarakat dalam hal pertanahan.



#### D. Kerangka Konseptual



Kerangka konseptual adalah merupakan konsep-konsep dasar dalam permasalahan penelitian dijabarkan yang berkaitan erat dengan judul dan merupakan pedoman penelitian dalam mengumpulkan bahan-bahan hukum dan data yang dibutuhkan untuk menjawab semua permasalahan penyelesaian mengenai tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan Republik Indonesia (PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta.

Dalam melakukan penelitian ini di definisikan beberapa konsep dasar sebagai berikut:

#### **1. Pengertian Tanah.**

Menurut UUPA tanah adalah Tanah dalam pengertian “yuridis” adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>4</sup> Indonesia mengenai peraturan dasar tentang pertanahan di atur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, adalah dasar kepastian hukum yang berlaku atas wewenang, dan kewajiban yang ada hak atas tanah yang dimiliki, dengan meningkatnya jumlah penduduk, kebutuhan pemilikan tanah secara pasti terus meningkat sementara luas tanah tidak bertambah.

Hak milik menurut Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria “*adalah merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang*

---

<sup>4</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994, hal. 17

*dapat dipunyai orang atas tanah, dan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”.*

Menurut UUPA dalam ayat ini rumuskan bahwa tanah hak milik ditegaskan hak yang paling “kuat” yang dapat dimiliki setiap orang. Sifat hak milik merupakan bahwa hak yang paling “penuh”. Sehingga dalam ketentuan Undang-Undang, bahwa hak milik ini ialah hak yang terkuat dan terpenuh, seperti yang dirumuskan dalam BW yang artinya “mutlak”.

## **2. Pengertian Sengketa Pertanahan**

Sarjita dalam bukunya mendefinisikan “Sengketa pertanahan adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan”.<sup>5</sup>

Pengertian tentang sengketa pertanahan diuraikan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1999, adalah

*“perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut”.*<sup>6</sup>

Hal tersebut dapat digaris bawahi sengketa tanah timbul karena adanya pihak-pihak yang merasa dirugikan sehingga perlu adanya penyelesaian, dengan demikian tidak ada yang merasa dirugikan tentang pemilikan hak atas tanah yang dimiliki, sengketa tanah yang

---

<sup>5</sup> Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005, hal.30

<sup>6</sup> Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1999

berkepanjangan dapat merugikan pihak-pihak yang bersengketa secara ekonomi, sosial, untuk itu perlunya adanya penyelesaian sengketa untuk mengakhiri permasalahan sengketa.

### 3. Penyelesaian Mediasi

Mediasi diartikan juga sebagai suatu upaya dalam penyelesaian suatu sengketa yang melibatkan yang pihak ketiga atau yang netral, dalam membantu untuk menyelesaikan mencapai solusi yang tepat yang bisa di terima oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Pengertian mediasi sendiri sulit didefinisikan karena sering dipakai dengan maksud dan tujuan yang berbeda-beda oleh pemakainya, contohnya, di sejumlah negara, lembaga mediasi yang disediakan oleh pemerintahnya untuk menyelesaikan sengketa komersial, yang menyebutkan dirinya lembaga sebagai mediasi. Unsur-unsur pengertian mediasi sebagai berikut:

- a. Mediasi adalah penyelesaian konflik/sengketa dengan berdasarkan proses perundingan dengan pihak ketiga.
- b. Mediator harus bisa diterima diperundingan oleh para pihak yang berpekara atau bersengketa.
- c. Tugas mediator menjadi penengah dan membantu mencari penyelesaian para pihak yang bersengketa .
- d. Mediator selama perundingan berlangsung tidak mempunyai kewenangan mengambil keputusan hanya memberi solusi atau jalan keluar yang terbaik kepada pihak yang bersengketa.

#### 4. Overlapping

*Overlapping* atau tumpang tindih yaitu menguraikan data dalam satu bidang tanah yang sama dengan dikeluarkan sertipikat ganda tetapi dengan data yang berbeda. Jadi *overlapping* (tumpang tindih) yaitu merupakan bagian dari sertipikat ganda karena sebagian tanahnya atau seluruhnya masuk ke sertipikat lain yang tumpang tindih satu dengan yang lainnya.

“sertipikat ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Bidang tanah tersebut diuraikan dengan 2 (dua) sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini disebut pula Sertipikat Tumpang Tindih (*overlapping*) baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut”.<sup>7</sup>

Beberapa literatur yang menyebutkan penyebab terjadinya sertipikat ganda antara lain :

- a. Akibat penunjukan batas-batas yang salah oleh pemohon saat dilakukan pengukuran atas tanah yang dimohon oleh Kantor Pertanahan.
- b. Kurang cermatnya petugas dari Kantor Pertanahan, dalam pembukuan atau memasukan data-data tanah, dalam peta dasar.
- c. Faktor sengaja dalam penunjukan batas oleh pemohon/pemilik keliru sehingga Surat Ukurnya, memetakan batas-batas yang bukan sebenarnya, seluruhnya atau sebagian sebelumnya tanah tersebut sudah diterbitkan sertipikat.
- d. Tidak lengkapnya basis data yang dimiliki oleh Pertanahan dalam hal

---

<sup>7</sup> 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

pemetaan data bidang tanah, dalam hal ini salah dalam penunjukan batas atau letak tanah akan mengakibatkan tanah tumpang tindih.

Fakta yang terjadinya sertipikat ganda yang ada di tengah-tengah masyarakat pada umumnya, Adanya faktor kesengajaan oleh pemohon mendaftarkan tanahnya kembali karena minimnya sosialisasi dalam pendaftaran hak atas tanah, serta minimnya pengetahuan masyarakat dimanfaatkan pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab untuk memalsukan data-data dalam rangka pendaftaran tanah dan dalam pelaksanaan panitia adjudikasi penelitian berkas permohonan yang mohonkan oleh pendaftar, penelitian data-data fisik mengenai tanah yang dimohonkan pendaftarannya kurang teliti akan menimbulkan terjadinya faktor *overlapping* (tumpang tindih) hak atas tanah.

#### **5. PT. Kereta Api Indonesia**

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) (disingkat PT. KAI) adalah Badan Usaha Milik Negara Indonesia yang menyelenggarakan jasa angkutan kereta api. Layanan PT. KAI meliputi angkutan penumpang dan barang. Pada akhir Maret 2007, DPR mengesahkan revisi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007, yang menegaskan bahwa investor swasta maupun pemerintah daerah diberi kesempatan untuk mengelola jasa angkutan kereta api di Indonesia. Dengan demikian, pemberlakuan undang-undang tersebut secara hukum

mengakhiri monopoli PT. KAI dalam mengoperasikan kereta api di Indonesia.<sup>8</sup>

## 6. Kota Surakarta

Kota Surakarta adalah sebuah Kotamadya yang termasuk dalam Propinsi Jawa Tengah. Terletak Kota Surakarta secara geografis terletak antara 110o 45'15" dan 110o 45'35" Bujur Timur dan antara 7o 36' dan 7o 56' Lintang Selatan. Kota Surakarta merupakan salah satu kota besar di Jawa Tengah dengan sebutan lain "Kota Solo", dengan luas wilayah 44,04 km<sup>2</sup>. Dengan jumlah penduduk 519.587 jiwa (2019) dan kepadatan 11.798,06/km<sup>2</sup>.<sup>9</sup> Kota Surakarta merupakan dataran rendah dengan ketinggian + 92 meter dari permukaan laut. Dengan batas –batas wilayah sebagai berikut:

- a. Batas Utara : Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Boyolali,
- b. Batas Selatan : Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar,
- c. Batas Timur : Kabupaten Sukoharjo
- d. Batas Barat : Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar

Kota Surakarta terdiri dari 5 Kecamatan membawahi 54 Kelurahan, yaitu : Kecamatan Banjarsari (15 Kelurahan), Jebres (11 Kelurahan ), Laweyan (11 Kelurahan), Serengan (7 Kelurahan), Pasar Kliwon (10 Kelurahan), Sebagian besar lahan dipakai sebagai permukiman

---

<sup>8</sup> <http://id.m.wikipedia.org>. Wikipedia kereta api Indonesia diunduh 22-09-2020, jam 15.00 wib

<sup>9</sup> [www.surakartaKota.bps.go.id](http://www.surakartaKota.bps.go.id). Diakses tanggal 22-09-2020 , jam 17.00 wib

sebesar 65%. Sedangkan untuk kegiatan ekonomi memakan ruang yang cukup besar pula yakni berkisar antara 16% dari luas lahan yang ada.<sup>10</sup>

## 7. ATR/BPN Kota Surakarta.

Kantor Pertanahan ATR/BPN Kota Surakarta terletak di Jl. Ki Hajar Dewantoro nomor 29, Kelurahan Jebres, Kecamatan Jebres, Kota Surakarta. Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau sekarang ATR/BPN (Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional) yang mempunyai tugas dibidang Pertanahan dan Tata Ruang, yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk 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.<sup>11</sup>

Badan Pertanahan Nasional dikenal masyarakat luas dengan nama Kantor Agraria, selanjutnya diatur melalui Peraturan Presiden Nomor : 20 Tahun 2015, adalah lembaga pemerintah non departemen mempunyai unit kerja adalah di wilayah Kabupaten/ Kota di setiap Provinsi, tugasnya dibidang pertanahan melaksanakan pendaftaran pertanahan dan tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dan lain-lain berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh presiden.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Bappeda Surakarta

<sup>11</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hal. 8

<sup>12</sup> Ali Achmad Chomzah, *Ibid*, hal. 9



## E. Kerangka Teoritik

Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa yang dimaksudkan dengan teori juga digunakan untuk menggali lebih mendalam aturan hukum dengan memasuki teori hukum demi mengembangkan suatu kajian hukum tertentu,<sup>13</sup> yang diperinci lagi oleh Soerjono Soekanto dalam kegunaan teori sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Untuk mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
2. Sebagai suatu ikhtisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti.
3. Sebagai kemungkinan prediksi pada fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.

Penulisan tesis ini, akan terfokus pada integrasi atau pola hubungan peran pihak ketiga dalam penyelesaian tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan (PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Pertanahan Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta dan hambatan-hambatan serta solusi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Surakarta. Karena itu yang akan digunakan sebagai landasan dalam penulisan tesis ini teori-teori hukum adalah sebagai berikut :

### 1. Teori Kepastian Hukum

Asas Kepastian Hukum diutamakan untuk hukum tertulis, asas kepastian hukum menjadi bagian suatu hukum, kepastian hukum sebagai pedoman dalam upaya pengaturan hukum dalam membuat peraturan

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal. 73

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006, hal. 121

perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang, sehingga kepastian hukum memiliki aspek yuridis, hukum berfungsi peraturan yang wajib ditaati.

Menurut Gustav Radbruch, ada 3(tiga) tujuan dari hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

“Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian. Pertama, adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui dan memahami perbuatan-perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, adanya keamanan hukum berupa jaminan kepastian hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan hukum yang bersifat umum sehingga individu dapat mengetahui apa yang boleh dilakukan oleh Negara terhadap individu”.<sup>15</sup>

Dari teori tersebut bagaimaimana negara dalam menegakan supremasi hukum dalam masyarakat, adanya kepastian hukum suatu negara yang dapat memberi jaminan hak dan kewajiban setiap warga negara. Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya mengutip Van Apeldorn mengemukakan mengenai kepastian hukum yaitu; kepastian hukum berarti dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah konkrit, dan kepastian hukum berarti perlindungan hukum, dalam hal ini pihak yang bersengketa dapat dihindarkan dari kesewenang-wenangan penghakiman”.<sup>16</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Negara berdasarkan atas hukum, bukan berdasarkan atas kekuasaan, artinya bahwa Negara Indonesia

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marsuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2008, hal.158

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hal. 59

adalah Negara hukum (*recht staat*), juga mengandung arti setiap warga negara Indonesia harus mematuhi peraturan hukum yang berlaku yang ditetapkan di Indonesia.

Negara Indonesia yang menganut nilai-nilai Pancasila mempunyai hubungan erat antara agama dan negara bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa, kebebasan agama dalam arti positif, asas kekeluargaan, kerukunan dan gotong royong diutamakan. Atheisme, komunisme tidak dibenarkan dan dilarang merupakan ciri khas konsep Negara Pancasila

## **2. Teori Kewenangan Dan Tanggung Jawab.**

Pengertian tentang wewenang dalam bahasa Belanda *bevoegdheid* sedangkan dalam bahasa Inggris adalah *authority*. “Wewenang atau kewenangan merupakan suatu tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur jabatan yang bersangkutan”.<sup>17</sup>

Aspek wewenang dilihat dari dua aspek, yaitu asalnya dan penggunaannya. Dari aspek asalnya, wewenang berasal dari Hukum Tata Negara sehingga masuk dalam ranah Hukum Tata Negara, sedangkan dari aspek penggunaannya ia masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara.<sup>18</sup>

Menurut konsep teori kewenangan, Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa; setiap tindakan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digunakan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang, kewenangan delegasi adalah kewenangan yang berasal dari adanya pelimpahan

---

<sup>17</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hal. 77

<sup>18</sup> Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta,1993, hal. 23

kewenangan secara atributif sedangkan mandat tidak terjadi suatu pelimpahan kewenangan.<sup>19</sup>

Penjelasan di dalam teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatannya, yang dalam pelaksanaannya menentukan suatu tanggung jawab harus dilihat besar kecilnya kesalahan yang dilakukan oleh pejabat tersebut, karena besar kecilnya kesalahan - kesalahan berdampak pula kepada pertanggung jawaban yang harus ditanggungnya. Dalam permasalahan penelitian untuk menganalisa masalah kewenangan pejabat dalam penyelesaian konflik dan batasannya, dapat menggunakan teori kewenangan dan teori tanggung jawab dalam menyelesaikan penelitian pada umumnya.

### **3. Teori Bekerjanya Hukum**

William Chamblis dan Robert B. Seidman mengemukakan teori berjalannya hukum. Dalam teori ini, bekerjanya hukum dalam masyarakat dipengaruhi oleh kekuatan lembaga pembuat hukum, lembaga pelaksana hukum, dan kekuatan sosial, dalam hal ini bekerjanya hukum tidak bisa dimonopoli oleh hukum. Teori ini digunakan untuk menganalisis permasalahan pertama, karena teori ini berkaitan dengan lembaga-lembaga pembuat hukum, penegak hukum, maupun kekuatan-kekuatan sosial, antara lain politik budaya masyarakat, dan wangsa. Kekuatan-kekuatan sosial itulah yang kemudian menyebabkan hukum mengalami

---

<sup>19</sup> Philipus M.Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi, Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1997, hal.2

dinamika.<sup>20</sup>

Bekerjanya hukum dalam masyarakat dilihat dari dua aspek, yaitu aspek dogmatis dan aspek sosiologis. Dari aspek dogmatis, bekerjanya hukum dikaitkan dengan masalah penerapan hukum, penafsiran hukum, pembuat peraturan hukum dan sebagainya. Dari aspek sosiologis, bekerjanya hukum dapat dilihat dari peran manusia sebagai aktor yang membawa hukum dalam masyarakat sehingga Hukum tidak menjadikan sebagai sesuatu yang otonom dan obyektif, melainkan sesuatu yang subyektif dan heterogen akibat terpengaruh oleh subyektivitas yang manusia itu sendiri.

Menurut Teori Chamblis dan Seidman tentang bekerjanya hukum dipengaruhi oleh berbagai meliputi masyarakat itu sendiri. Masyarakat sebagai pemegang peran diharapkan mampu bertindak sesuai dengan peraturan yang ada, yang telah memberikan petunjuk kepadanya. Sedangkan lembaga pembuat aturan dan penerapan sanksi lebih bertindak sebagai pengontrol dan sekaligus merespons fungsi dan aturan tersebut.

Berdasarkan pemahaman tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat, dilihat dari teori Chamblis dan Seidman, maka dapat diketahui konsumen adalah pemegang peran. konsumen adalah sasaran dari sebuah aturan atau hukum yang di hubungkan dengan harapan adanya perlindungan terhadap konsumen. Hukum yang ada diterapkan untuk konsumen dan konsumen bertindak sebagai pemegang peran, yakni

---

<sup>20</sup> William J.Camblis dan Robert B. Seidman, *Law, Order, and Power, Reading*, Mess Addison, Wesly, 1971

menjadi produsen yang mampu mewujudkan perlindungan terhadap konsumen dengan bertindak sebagai produsen yang bertanggung jawab

## **F. Metode Penelitian**

Setiap melakukan penelitian maka harus menggunakan metode-metode tertentu, Metode penelitian adalah pedoman cara seseorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.<sup>21</sup>

Untuk mencapai tujuan dan manfaat penelitian ini sebagaimana yang telah ditentukan, maka pedoman dalam penelitian diperlukan suatu metode penelitian berupa :

### **1. Jenis Penelitian.**

Penulisan dalam penelitian hukum ini merupakan penelitian *empiris* atau sosiologis hukum adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di masyarakat.<sup>22</sup> Ini berarti bahwa dalam penelitian ini disamping melihat segi *yuridis* dengan ketentuan hukumnya dengan cara melihat peraturan perundang-undangan dan ketententuan hukumnya, juga dilihat dari segi hukum empiris yaitu pelaksanaannya, sehingga dapat dilihat apakah sudah ada keserasian normatif dengan implementasi di lapangan, tidak hanya meliputi pada peraturan-peraturan Perundang-undangan dan bahan hukum.

penelitian ini berupa atau dapat memberikan gambaran dan menganalisa peran Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2015, hal. 6

<sup>22</sup> H. Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal. 105

Kota Surakarta. Pendekatan *yuridis empiris* (sosiologis) ditujukan untuk meneliti bagaimana Agraria dan Tata Ruang/Badan pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta, mengamati berbagai hal yang berkembang dalam pelaksanaan, penerapan (implementasi) peraturan perundang-undangan maupun ketentuan tertentu yang terkait dengan Pelaksanaan di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Kota Surakarta, dan kewenangannya. Pendekatan *yuridis empiris* (sosiologis) dilakukan melalui wawancara yang mendalam dan observasi seperlunya dengan para nara sumber dan instansi yang berkompeten serta terkait dengan permasalahan yang diteliti.

Pada pendekatan normatif, yang dapat dilakukan adalah melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku, berhubungan dengan Undang-Undang, peraturan hukum, kewenangan hukum lainnya yang berhubungan dengan penelitian, yang selanjutnya kelengkapan tersebut dianalisa untuk menjadi bahan penelitian ini.

## 2. Sifat Penelitian.

Penulis dalam penelitian akan menggunakan metode deskriptif yaitu : “Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru”.<sup>23</sup> Metode ini di maksudkan untuk

---

<sup>23</sup> Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 2015, hal 10

dapat menggambarkan berbagai gejala dan fakta yang ada dalam kehidupan sosial di masyarakat terhadap obyek penelitian.

### **3. Lokasi Penelitian**

Lokasi Penelitian adalah yang berhubungan dengan penelitian penulis yaitu di Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta tersebut memberi ijin penelitian kepada peneliti terutama untuk mengumpulkan datanya.

### **4. Jenis Data.**

#### **a. Data Primer**

Data yang diperoleh secara langsung wawancara melalui penelitian di lapangan, adapun data tentang penelitian diperoleh dari Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta.

#### **b. Data Sekunder.**

Data yang bersumber atau diperoleh dari bahan-bahan pustaka mencakup peraturan hukum, tulisan ilmiah para ahli, literatur-literatur, studi dokumentasi dan lain-lain, yang dapat dikumpulkan dalam penyelesaian penelitian ini.

#### **c. Data Tersier.**

Data yang bersumber dari pustaka, buku-buku, kamus-kamus yang ada sebagai tambahan untuk melengkapi penyelesaian penelitian ini.



## 5. Sumber Data

Data penelitian ini diperoleh yang berasal dari;

### a. Sumber Data Primer

Sumber data *empiris* berupa hasil wawancara yang diperoleh langsung obyek yang diteliti dari lokasi penelitian, yaitu Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta.

### b. Sumber Data Sekunder

Data diperoleh dari hasil membaca, mempelajari bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian dan dilengkapi bahan hukum tersier. Pada penelitian hukum normatif, sumber data sekunder sebagai bahan informasi dapat merupakan bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer peraturan perundangan-undangan yang berhubungan Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN);
  - a) Pancasila.
  - b) UUD NKRI tahun 1945.
  - c) Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
  - d) Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
  - e) Peraturan Menteri Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 40 Tahun 1996, Tentang Hak Guna Usaha

Hak Guna Bangunan Hak Pakai Atas Tanah ( PMA/Ka BPN  
No. 40 / 1996)

- f) Peraturan Pemerintah nomor : 24 Tahun 2007 Tentang Pendaftaran Tanah.
- g) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Tentang pelaksanaan peraturan PP Nomor : 24/1997.
- h) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 1 / 1999, Tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.
- i) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah,
- j) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 11/2016, Tentang Penyelesaian Sengketa Pertanahan.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum yang erat hubungannya dengan hukum primer berupa bahan pustaka seperti hasil penelitian, makalah, buku, majalah, yang berhubungan dengan obyek penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier, bahan yang memberi kelengkapan informasi tentang hukum primer dan hukum sekunder yang berupa kamus,

seperti kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, dan kamus bahasa Inggris.

## **6. Tehnik Pengumpulan Data.**

Bahan penelitian berupa data yang diperoleh melalui penelitian hukum berupa data primer, diinventarisir, diidentifikasi, kemudian melalui dicocokkan dengan kenyataan yang ada. Tehnik perolehan data yang dipakai penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **a. Wawancara**

Salah satu metode dengan cara komunikasi, yaitu melalui kontak dengan peneliti dengan sumber data. Wawancara dilakukan secara langsung, artinya peneliti berhadapan langsung dengan responden untuk menanyakan secara lisan tentang permasalahan penelitian dan jawaban responden dicatat peneliti.

### **b. Metode Studi Dokumentasi**

Studi dokumentasi digunakan peneliti untuk melengkapi data seperti Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan hukum yang berhubungan dengan Pertanahan.

### **c. Metode Observasi**

Metode ini penulis melakukan penelitian, terhadap beberapa Kasus yang berhubungan dengan judul penulis, untuk memperoleh keyakinan tentang keabsahan atas data-data dan obyek yang di teliti.

d. Metode Kepustakaan

Melakukan telaah pustaka yang relevan dengan pertanahan, seperti buku- buku, majalah, surat kabar, jurnal dan internet yang berkaitan penelitian ini.

## 7. Tehnik Analisa Data

Bahan penelitian hukum empiris dikumpulkan, dengan mewawancarai nara sumber dan melakukan overvasi seperlunya yang berkaitan dengan tanah yang *overlapping* (tumpang tindih) , terutama mengenai hak pemilikannya, hasilnya dianalisa secara kualitatif, selanjutnya dituangkan dalam bentuk deskripsi yang menggambarkan tentang *overlapping* (tumpang tindih), Bahan penelitian hukum normatif berupa bahan hukum yang berkaitan dengan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan pertanahan dan kewenangannya, kemudian di susun secara sistematis, selanjutnya di klasifikasikan sesuai bahasanya. Kemudian bahan- bahan hukum tersebut dilakukan analisis secara normatif, sehingga diperoleh gambaran secara menyeluruh mengenai hasil jawaban masalah penelitian ini, ada kesesuaian tidaknya atas penyelesaian tanah *overlapping* di Kantor Pertanahan Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPR) Kota Surakarta.

## **G. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

- H. Latar Belakang Masalah
- I. Rumusan Masalah
- J. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian
- K. Kerangka Konseptual
- L. Kerangka Teori
- M. Metode Penelitian
- N. Sistematika Penulisan

### **BAB II KAJIAN PUSTAKA**

- A. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah
- B. Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah
- C. Tinjauan Tentang Sertifikat dan Permasalahannya
- D. Tinjauan Umum Tentang Sengketa
- E. Tinjauan Umum Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah
- F. Tinjauan Tanah dan Sengketa dari Perspektif Islam

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

- C. Penyelesaian tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan Republik Indonesia (PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta.
- D. Hambatan-hambatan dan solusi dalam Penyelesaian tanah *overlapping* antara Departemen Perhubungan Republik Indonesia

(PT. Kereta Api Indonesia) dengan Pemerintah Kota Surakarta di Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Surakarta.

#### **BAB IV PENUTUP**

- C. Kesimpulan
- D. Saran

