

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.

Dalam pandangan Islam, tanah merupakan anugerah Allah yang harus dimanfaatkan secara optimal bagi pencapaian kesejahteraan manusia. Tanah tidak boleh ditelantarkan sebagaimana pula tidak boleh dieksploitasi secara berlebihan sehingga merusaknya. Tanah adalah pemberian langsung dari Allah SWT dalam artian kita hanya tinggal menerima dan memanfaatkan saja. Oleh karena itu, tanah diberikan oleh Allah SWT secara langsung maka penggunaannya tidak boleh sembarangan, yaitu harus sesuai dengan ketentuan yang Allah berikan kepada kita.

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

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.

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

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).

Hak Milik adalah hak yang diinginkan oleh setiap orang, karena hak milik merupakan hak yang paling tinggi serta hak paling kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Serta tidak ada adanya batas waktu penguasaan tanahnya dan luas lingkup penggunaannya sebagai digunakannya tempat membangun sesuatu. Hal diatas sesuai dengan apa yang dituliskan didalam pasal 20 UUPA. Agar Hak milik atas tanah dapat dialihkan, maka pihak terhadap siapa Hak Milik atas tanah tersebut hendak dialihkan haruslah merupakan orang-perorangan warga negara Indonesia tunggal, atau badan-badan hukum tertentu.²

² Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2005, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, hlm.32

Meskipun hak milik merupakan status yang paling tinggi dan paling kuat dibanding dengan hak-hak yang lainnya bukanlah jaminan bahwa tanah yang berstatus Hak Milik tersebut aman, Hak Milik sendiri juga memiliki titik kerawanan apabila pihak lain yang dengan sengaja ingin menyerobot tanah dari pemilik yang sah. Hal tersebut dapat mengakibatkan ketidaksempurnaan nilai tanah, sehingga timbulnya permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan.

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.

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 :

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

Pendaftaran tanah merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan yang mempunyai tujuan agar munculnya konflik atau sengketa tanah dapat diperkecil. Sengketa-sengketa tanah yang sering terjadi antara lain:

1. Masalah sertifikat palsu
2. Masalah sertifikat ganda atau sertifikat tumpang tindih
3. Masalah penyerobotan tanah.

Kasus-kasus diatas tentu tidak akan terjadi apabila tanah tersebut disertifikatkan dengan tidak adanya kesalahan ataupun celah. Penyimpangan-penyimpangan tersebut tidak mungkin terjadi apabila ada 2 hal kemungkinan yaitu:

1. Kesalahan terdapat pada pemilik sertifikat:

Dalam menyertifikatkan tanah, pemilik atau pemohon tidak memberikan data secara benar.

2. Kesalahan terdapat pada lembaga atau kantor pendaftaran tanah (BPN):

Pihak BPN dengan sengaja atau tidak sengaja melakukan kesalahan, antara lain yaitu pihak luar yang dengan sengaja ingin menyabotase hak

milik orang lain yang melibatkan orang dalam serta kurang profesionalnya pegawai pertanahan tersebut.

Sertifikat tanah memberikan arti yang sangat penting bagi pemegang hak yang bersangkutan yang dapat berfungsi sebagai alat bukti Hak Milik atas tanah. Dalam hal sekarang ini sering terjadi 2 (dua) atau lebih penerbitan sertifikat di atas sebidang tanah yang sama, hal ini disebut dengan sertifikat ganda yang membawa ketidakpastian pemegang hak milik atas tanah.

Kasus sertifikat ganda yang akan penulis bahas adalah kasus yang berada di Kota Semarang. Keberadaan sertifikat ganda yang sampai saat ini masih menjadi permasalahan dan belum dapat diselesaikan dikarenakan ada beberapa faktor-faktor hukum maupun non hukum. Faktor dari permasalahan ini adalah masyarakat masih kurang mengetahui dan memahami undang-undang dan peraturan pelaksanaan tentang pertanahan khususnya mengenai prosedur pembuatan sertifikat tanah. Serta adapun dua atau lebih sertifikat asli tapi salah satunya palsu. Artinya keduanya mempunyai salinan atau arsip di Kantor Pertanahan Kota Semarang. Hal ini dapat terjadi karena suatu bidang tanah yang telah bersertifikat didaftarkan lagi pada Kantor Pertanahan, jadi keduanya memang asli produk BPN akan tetapi obyek atau bidang tanahnya sama baik letak, posisi maupun luasnya.

Berkenaan dari hal diataslah penulis tertarik untuk mengambil serta membahas terjadinya Sertifikasi Ganda Hak Milik, karena itu judul dari

penulis yaitu : **“Penyelesaian Permasalahan Sertifikat Hak Milik Ganda Di Kantor Pertanahan Kota Semarang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah penulis uraikan di atas, muncul rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang?
2. Bagaimana hambatan pada saat penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang?
3. Bagaimana Solusi dalam menghadapi hambatan pada saat penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah di paparkan di atas, maka tujuan penelitian ini dilakukan adalah:

1. Untuk mengetahui penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang
2. Untuk mengetahui hambatan serta solusi pada saat penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang

3. Untuk mengetahui solusi dalam menghadapi hambatan pada saat penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka manfaat dari penelitian ini dilakukan adalah :

1. Secara Teoritis, diharapkan dapat memberi manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan di pertanahan.
2. Secara Praktis, diharapkan dapat berguna bagi masyarakat dan lebih tereduksi mengenai pertanahan, dan memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.

E. Terminologi

1. Penyelesaian Permasalahan

Penyelesaian permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah mengenai situasi dan kondisi dimana orang-orang saling mengalami perselisihan yang bersifat faktual, dalam hal ini bertitik pada permasalahan sertifikat ganda.³ Arti dari penyelesaian permasalahan adalah bagaimana seseorang menyelesaikan permasalahan yang terjadi.

³Nurnaningsih Amriani, 2012, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.13.

2. Sertifikat

Sesuai dengan yang telah diatur di PP No.10 Tahun 1961, maka yang dimaksud dengan sertifikat adalah tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional.⁴

3. Hak Milik

Hak milik adalah sifat hak-hak menguasai atas tanah sebagai perkembangan penguasaan dan pengusahaan atau penggunaan sebagian tanah ulayat secara intensif dan terus menerus oleh perseorangan warga masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat.

Pasal 20 UUPA dinyatakan, bahwa Hak Milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”. Yaitu mengenai tidak adanya batas waktu penguasaan tanahnya dan luas lingkup penggunaannya, yang meliputi baik untuk diusahakan ataupun digunakan sebagai tempat membangun sesuatu.⁵

⁴ Ali Achmad Chomzah, 2003, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III- Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 123

⁵Boedi Harsono,2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm.286-287

4. Sertifikat Ganda

Sertifikat ganda yaitu sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.

Sertifikat ganda lebih menuju pada jumlah alat bukti kepemilikan tanah lebih dari satu dalam satu bidang tanah, sedangkan sertifikat tumpang tindih lebih menuju pada saling menumpuknya hak milik atas tanah pada satu bidang tanah, baik sebagian maupun keseluruhan dari tanah induk.⁶

5. Kantor Pertanahan

Kantor Pertanahan yaitu unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.⁷

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan Penelitian

Metode penelitian ini dilakukan metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian dimana penelitian tersebut menekankan pada ilmu

⁶Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah PEMDA Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, CV MandrMaju, Bandung, hlm. 140

⁷<http://alyaza26.blogspot.com/2011/08/tinjauan-umum-mengenai-badan-pertanahan.html> diakses pada tanggal 10 November 2020 pukul 03.04 WIB

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.⁸

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini menunjukkan penelitian bersifat deskriptif analisis, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan kenyataan-kenyataan yang ada atau kegiatan yang dilakukan oleh obyek yang diteliti. Penelitian yang bersifat deskriptif merupakan salah satu jenis penelitian yang tujuannya untuk menyajikan gambaran lengkap mengenai suatu fenomena kenyataan sosial, dengan jelas mendiskripsikan sejumlah variable dengan masalah yang diteliti. Kegiatan-kegiatan dalam hal ini adalah kegiatan-kegiatan untuk meneliti penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan.

3. Jenis dan Sumber Data

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

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari lapangan lokasi penelitian.

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, 1995, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 97

b. Data sekunder

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

1) Bahan Hukum Primer

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

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok Agraria
- c) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder Penulis menggunakan sumber bahan sekunder yang berkaitan dengan judul dengan mengambil dari Literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah pertanahan, hasil internet buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, disertasi hukum, 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.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan Data merupakan suatu cara memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian. Dalam penelitian ini penullis menggunakan metode pengumpulan data melalui studi lapangan dan studi kepustakaan

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dengan cara wawancara oleh narasumber guna memperoleh kejelasan data yang akurat.

b. Data Sekunder

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian *library research* adalah teknik dokumenter, yaitu dikumpulkan dari telaah arsip atau studi pustaka seperti, bukubuku, makalah, artikel, majalah, jurnal, koran atau karya para pakar.⁹

5. Metode Penyajian Data

Setelah semua data diperoleh dari penelitian, kemudian data tersebut akan diteliti kembali. Hal ini guna menjamin data yang diperoleh tersebut sudah dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan. Selanjutnya data dianalisis, disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk skripsi.

⁹ Lexy J. Meleong, 2010, *Metodologi penelitian kualitatif* , PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm.186

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data dilakukan dengan menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, baik berupa dokumen-dokumen maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan analisis yuridis normatif terhadap penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan.

Untuk menganalisis bahan hukum yang telah terkumpul, dalam penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dan memperjelas pembahasan penulisan skripsi ini, penulis akan menyusun secara sistematis sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini uraian yang membahas tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Peneliian, Terminologi, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, Jadwal Penelitian dan Daftar Pustaka.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menguraikan tinjauan umum hak milik atas tanah yang terdiri dari pengertian hak milik atas tanah, subyek hak milik atas tanah, sifat dan ciri hak milik atas tanah, terjadinya hak milik atas tanah, pengalihan dan hapusnya hak milik atas tanah. Selanjutnya tinjauan umum pendaftaran tanah yang terdiri dari pengertian dan tujuan pendaftaran hak atas tanah, asas-asas pendaftaran tanah, penyelenggaraan pendaftaran tanah, sistem publikasi pendaftaran tanah. Selanjutnya tinjauan umum sertifikat yang terdiri pengertian sertifikat, kedudukan sertifikat tanah, sertifikat ganda, serta konsepsi Islam mengenai tanah dan sengketa tanah.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini membahas mengenai penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang dan hambatan serta solusi pada saat penyelesaian permasalahan sertifikat hak milik ganda di Kantor Pertanahan Kota Semarang

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi mengenai kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan serta saran masukan bagi para pihak dalam proses pembahasan ini.