

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan suatu kebutuhan fundamental dari setiap Warga Negara saat ini, yang terlihat dari antusias setiap orang akan memperoleh dan mempertahankan tanah yang mereka inginkan dan mereka miliki. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, memiliki nilai yang sangat tinggi secara derajat seseorang ditengah masyarakat.

Indonesia merupakan Negara agraris, bahwa tanah menjadi hal yang utama dalam faktor produksi sebagai salah satu sumber kesejahteraan rakyat, tanah juga merupakan sumber daya alam yang sangat penting karena manusia melakukan aktivitas seperti industry, pertanian, dan tempat tinggal. Oleh karena itu masalah dibidang pertanahan sangatlah kompleks karena mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia.

Untuk itu perlu adanya aturan hukum tertulis yang mengatur dengan rinci tentang sumber daya alam Republik Indonesia. Hal ini terdapat dalam sistem hukum nasional dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa¹:

“bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Para pendiri negara Indonesia sudah menyadari betapa pentingnya tanah untuk bertahan hidup. Untuk itulah disaat merancang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia

¹ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3)

memberi perhatian khusus pada tanah. Tanah dalam konteks hukum agraria secara luas adalah merupakan modal utama dalam menyejahterakan masyarakat, Karena itu kemanfaatannya harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sadar akan pentingnya tanah, Pada tahun 1948 sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 UUD 1945 maka para pendiri negara ini, bertempat di ibukota negara yang pada waktu itu masih bertempat di Yogyakarta langsung membentuk panitia yang bertugas khusus untuk merancang serta mengundang tentang hukum pertanahan di Indonesia dan harapan mereka agar payung hukum tersebut cepat rampung dan cepat dipergunakan. Namun kenyataannya terbalik karena payung hukum yang dikenal dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan UUPA yang mulai berlaku pada bulan September 1960.²

UUPA yang merupakan hukum tanah positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini. Dalam hukum positif Indonesia, adapun tujuan dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasan umumnya adalah:³

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan tujuan pokok UUPA tersebut di atas diatur macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh setiap orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum. Menurut Pasal 16

²Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah*, Gramedia, Jakarta, 2014, hlm.2

³Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain sebagainya.⁴

Yang dimaksud dengan hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan kewenangan menguasai yang luas bagi pemilik tersebut untuk menguasai, mengolah dan memilikinya dengan batasan ketentuan fungsi sosial dari kepemilikan tanah tersebut.⁵ Sedangkan menurut Pasal 20 UUPA, hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Sedangkan dalam Pasal 28 UUPA hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu (paling lama enam puluh tahun), guna perusahaan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan dan Pasal 35 UUPA hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

Dilihat secara mendalam, maka hak milik atas tanah memberikan kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan dengan jangka waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu, sedangkan hak guna usaha hanya untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan. Demikian pula dengan hak guna bangunan hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah milik orang lain atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Berbagai macam permasalahan itu salah satunya adalah tentang sertipikat ganda yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya di ditingkat Kementerian ATR/BPN ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemerintah dalam menjamin

⁴Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 16 ayat 1

⁵ Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm 9

kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, menjadikan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sebagai faktor dan prioritas utama yang tidak dapat diabaikan.

Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data perusahaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Dalam UUPA tidak pernah disebutkan sertipikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkan “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertipikat hak tanah.

Walaupun fungsi utama sertipikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi sertipikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain, misalnya akta register yang dikeluarkan oleh pemerintah desa letak tanah tersebut berada. Sertipikat sebagai alat bukti sangat penting misalnya di dalam hal pemindahan hak dan perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain (yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak) yang berupa : jual – beli tanah, tukar menukar, hibah atau hibah wasiat dan lain-lainnya.

Permasalahan tentang sertipikat tanah masih tetap ada dan muncul lagi dengan permasalahan berbeda. Sebidang tanah yang mempunyai sertipikat ganda muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia. Dalam Negara

Republik Indonesia, yang susunan kehidupannya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan⁶. Untuk mencapai cita-cita Negara tersebut diatas, maka bidang agraria perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.

Rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terencana dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

UUPA mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya⁷. Untuk melaksanakan hal tersebut di bidang pertanahan telah dikeluarkan UUPA. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang-Undang ini merupakan unifikasi di bidang Hukum Pertanahan.

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah

⁶Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁷Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.50

diseluruh Indonesia, sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (2) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan dalam pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesiayang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Untuk menindaklanjuti hal tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam

masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di Negara maju maupun di Negara berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat⁸. Tanah merupakan kebutuhan dasar dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadahnya maupun sebagai faktor produksi⁹. Indonesia sebagai salah satu Negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup pada sektor agraris juga mengalami masalah yang sama. Tanah sebagai salah satu sektor agraris merupakan faktor penting bagi masyarakat Indonesia.

Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, karenanya tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya. Rasa ingin menguasai ini sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan didalam kehidupan bermasyarakat.

Di Indonesia sifat masyarakat bertalian erat dengan hukum tanahnya. Jiwa rakyat dan tanahnya tidak dapat dipisahkan. Ini berarti bahwa tiap perubahan dalam jiwa rakyat baik sebagai hasil pertumbuhan yang lama maupun sebagai letusan revolusi menghendaki juga perubahan dalam hukum tanah. Pada masa sebelum berlakunya UUPA hukum tanah mengandung corak dualisme, dimana peraturan-peraturan bersumber pada hukum barat dan hukum adat.

Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah “permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah-tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan

⁸Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Penerbit Arkola, Surabaya, 2002, hlm 25.

⁹*Ibid*, hlm 26

tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi¹⁰.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah¹¹:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang atas 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).

Dengan dikeluarkannya UUPA dapat menghilangkan sifat dualisme dalam lapangan agraria dan semua aturan-aturan lama mengenai konversi, dihapuskan dan diganti dengan hak-hak baru yang sesuai dengan UUPA. Hukum agraria yang baru tersebut didasarkan pada hukum adat yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia serta merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli.

Adapun tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah¹²:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA maka setiap tanah harus didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang

¹⁰ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.111

¹¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.1132

¹² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luas lokasi tanah, apakah dibebani hak tanggungan dan yang terpenting adalah tanah tersebut akan mendapatkan sertipikat sebagai alat bukti hak.

Pendaftaran tanah memiliki arti penting dalam memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia seperti yang ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht cadastre*¹³ diseluruh wilayah Republik Indonesia. Perbuatan hukum pendaftaran tanah menyangkut dengan hak keperdataan seseorang. Hak keperdataan merupakan hak asasi seorang manusia yang harus kita junjung tinggi dan hormati oleh sesama manusia lainnya yang bertujuan untuk adanya kedamaian dalam kehidupan masyarakat.

UUPA menganut sistem negatif sehingga keterangan yang tercantum didalam surat bukti hak mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Jika terjadi hal demikian maka pengadilan akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar. Pendaftaran tanah tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan dan jika tanah yang bersangkutan sudah berada didalam penguasaan pihak ketiga, ia berhak menuntut penyerahan kembali kepadanya.

Kementerian ATR/BPN dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sejak dikeluarkannya peraturan tersebut tugas dan wewenang dibidang pertanahan yang semula berada pada Departemen Dalam Negeri yakni Direktorat

¹³Recht Cadaster adalah pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat didaftarkan dengan tujuan menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah

Jenderal Agraria beralih kepada Kementerian ATR/BPN. Ruang lingkup kegiatan Kementerian ATR/BPN hanya meliputi Agraria dalam arti sempit yaitu tanah.

Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Program ini bertujuan untuk menimbulkan gairah serta meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengadaan sertipikat hak atas tanah. Program ini dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN melalui kantor-kantor pertanahan setempat dan bagi masyarakat ekonomi lemah diberikan keringanan biaya.

Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah sertipikat ganda. Sertipikat ganda merupakan sertipikat-sertipikat yang menyuratkan satu bidang tanah yang sama. Dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini disebut juga “sertipikat tumpang tindih”. Baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih dari sebagian tanah tersebut.

Sertipikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja Kementerian ATR/BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Peranan dari Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam melakukan pendaftaran tanah sangat dibutuhkan mulai dari tahap permohonan pendaftaran tanah oleh pihak yang berhak atas tanah atau yang dikuasainya diperlukan peran aktif dan ketelitian dari pihak Kementerian ATR/BPN sebagai penyelenggara pendaftaran tanah yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kantor pertanahan Kota Padang. Berbagai masalah yang muncul seperti adanya sertipikat ganda, penyerobotan lahan yang

diikuti dengan tindakan penerbitan sertipikat oleh pihak yang tidak berhak merupakan beberapa masalah pertanahan yang kerap muncul di masyarakat berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah, dimana hal tersebut disebabkan antara lain oleh ketidaktahuan masyarakat tentang obyek tanah yang ternyata telah memiliki sertipikat, kembali dimohonkan untuk diterbitkan sertipikatnya lagi (satu obyek tanah memiliki dua sertipikat). Hal ini terjadi karena masalah terbatasnya pengumuman kepada masyarakat oleh penerbitan sertipikat.

Tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pihak baik oleh pemegang sertipikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab tanah yang memiliki sertipikat ganda tersebut tidak produktif. Tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk menanam hasil perkebunan ataupun tanaman lainnya serta dijadikan jaminan di bank. Apabila kasus-kasus sertipikat ganda tidak ditangani secara serius maka akan mengganggu stabilitas perekonomian.

Dengan banyaknya berbagai kasus sengketa tanah yang terdapat di Kota Padang, tentunya menarik perhatian terhadap kasus-kasus yang masalahnya adalah sertipikat ganda, dimana ketika sebuah proses pendaftaran tanah telah dilakukan sesuai dengan prosedur tentunya tidak akan terjadi permasalahan. Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah sertipikat *overlapping*. Sertipikat *overlapping* merupakan sertipikat-sertipikat yang menyuratkan dua alas hak bidang tanah yang beda.

Di Kota Padang sengketa sertipikat ganda yang terjadi adalah sengketa sertipikat ganda mutlak yaitu tumpang tindih (*overlapping*), dimana seseorang memiliki sertikat hak milik atas tanah pada bidang tanah yang sama terdapat dua sertipikat.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis bermaksud untuk menulis tesis dengan judul “**Peran Kantor Kementerian Agraria Dan Tata Ruang (Atr/Bpn) Kota Padang Dalam Menyelesaikan Permasalahan Sertipikat Hak Milik Ganda (*Overlapping*) Di Kota Padang**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, untuk memberikan batasan permasalahan yang akan dibahas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang?
2. Bagaimana penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan bagaimana peran Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang?
3. Bagaimana akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang;
2. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertipikat ganda dan untuk mengetahui bagaimana peran

Kementerian ATR/BPN Kota Padang dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang;

3. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan nantinya akan memberikan manfaat yang baik bagi penulis sendiri, maupun bagi orang lain. Hasil penelitian ini akan memberikan manfaat bagi pihak-pihak baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara Teoritis

- a. Untuk memperluas ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik di bidang hukum pada umumnya dan dalam bidang hukum mengenai permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) khususnya.
- b. Untuk dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan hukum secara khusus, bagi Kementerian ATR/BPN dan para pihak terkait dengan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).
- c. Untuk dapat dijadikan sebagai referensi atau literatur dan bahan penelitian lanjutan bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).

2. Secara Praktis

- a. Penulis mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah maupun instansi terkait yaitu Kementerian ATR/BPN dalam menyikapi permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).
- b. Memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat dalam menghadapi sengketa pertanahan terutama masalah sertipikat hak milik ganda

(*overlapping*), sehingga masyarakat dapat segera melakukan tindakan preventif terhadap tanah mereka.

- c. Penelitian ini diharapkan menjadi perhatian dan dapat digunakan bagi semua pihak baik itu bagi pemerintah, masyarakat umum maupun pihak-pihak yang bekerja di bidang hukum, mahasiswa Kenotariatan, dan Kementerian ATR/BPN, khususnya untuk para pihak yang terlibat langsung dalam permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*).

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Sebuah penelitian memerlukan landasan teoritis sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas maupun konsep relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Setiap permasalahan hukum yang akan diteliti, maka pembahasannya adalah yang relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.¹⁴

Teori berasal dari kata *theoria* dimana dalam bahasa latin artinya perenungan, sedangkan dalam bahasa Yunani berasal dari kata *thea* yang artinya cara atau hasil pandang. Teori berperan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran,

¹⁴Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 54

yang kemudian untuk menunjukkan kerangka berfikir yang sistematis, logis, empiris, juga simbolis.¹⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo, teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintesis saja. Secara kritis dikatakan karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi penalaran.¹⁶

Teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Setiap orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah. Sejalan dengan hal tersebut, maka ada beberapa teori-teori yang digunakan dalam tulisan ilmiah tesis ini adalah:

a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Achmad Ali, kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum: *Pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan. *Kedua*, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. *Ketiga*, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam

¹⁵Otje Salman dan Anton Sutanto, *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 21

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 87

pemakaman, disamping juga mudah dijalankan. *Keempat*, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah¹⁷.

Teori kepastian hukum dapat digunakan untuk mengetahui dengan tepat aturan apa yang berlaku dan apa yang dikehendaki daripada hukum itu sendiri. Teori ini sangat menentukan eksistensi hukum sebagai pedoman tingkah laku di dalam masyarakat. Hukum harus memberikan jaminan kepastian tentang aturan hukum.¹⁸

b. Teori Kewenangan

Menurut Salim HS dan Erlies Nurbani, teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.¹⁹ Menurut SF. Marbun, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan oleh perbuatan hukum. Sementara Philippus M. Hadjon mendeskripsikan wewenang sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Konsep hukum publik mengkaitkan antara wewenang dengan kekuasaan.²⁰

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani menyebutkan unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan meliputi:

- a. Adanya kekuasaan,
- b. Adanya organ pemerintah,

¹⁷Andre Prima Ramanda, *Tanggungjawab Notaris terhadap Akta yang terdegradasi nilai pembuktiannya menjadi akta dibawah tangan*, Tesis, Universitas Andalas, 2014, hlm. 18

¹⁸ Muchtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum : Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*, Bandung Alumni, 2000, hlm. 49

¹⁹H.P Panggabean, *Penerapan Teori Hukum dalam Sistem Peradilan Indonesia*, PT. Alumni, Jakarta, 2014, hlm. 195

²⁰ Rahmi Maulidna Rahim, *Perlindungan Hukum bagi Notaris terhadap akta yang dibuatnya jika terjadi sengketa atau perkara di Pengadilan*, Tesis, 2016, hlm. 18

c. Sifat hubungan hukumnya²¹.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani juga menyebut bahwa fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat²².

c. Teori Penyelesaian Sengketa

Sengketa merupakan perselisihan yang sudah mengemukakan yang membutuhkan penyelesaian dan istilah sengketa lebih banyak digunakan dalam bidang ilmu hukum. Perkara merupakan suatu sengketa dan atau konflik yang penyelesaiannya dilakukan pada badan peradilan, timbulnya sengketa hukum bermula dari pengaduan sepihak (orang/badan) yang keberatan dan tuntutan hak atas sesuatu hal atau kepemilikan dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Cara penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui Pengadilan, ADR (alternative dispute resolution) dan melalui Lembaga Adat. Cara penyelesaian sengketa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, yaitu melalui Pengadilan, sementara itu cara penyelesaian sengketa yang diatur Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternative penyelesaian sengketa, yaitu *alternative dispute resolution*. Disamping ketiga cara diatas, dikenal juga cara penyelesaian sengketa melalui lembaga adat dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.²³

²¹ H.P Panggabean, *Op. Cit.* hlm. 195

²² *ibid*

²³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.142

2. Kerangka Konseptual

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional. Menurut Soejono Soekanto kerangka konsep merupakan suatu pengarah atau pedoman yang lebih konkret dari kerangka teoritis yang seringkali bersifat abstrak. Definisi operasional yang menjadi pegangan konkret dalam proses penelitian, sangat diperlukan untuk menghindari kesimpangsiuran dalam menafsirkan istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian, sehingga dikemukakan beberapa definisi operasional yang merupakan judul penelitian agar mempermudah dan menyamakan pemahaman nantinya, yaitu sebagai berikut:

a. Peran

Peran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.²⁴

Sedangkan, pengertian peran menurut Soerjono Soekanto (2002:243), yaitu merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan²⁵. Dari hal diatas lebih lanjut kita lihat bahwa dalam hubungan dengan tugas dan kewajiban Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dalam menyelesaikan permasalahan Sertifikat Hak Milik Ganda.

b. Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN

²⁴ <https://www.kbbi.web.id/peran>, diakses pada tanggal 28 November tahun 2017

²⁵ <http://digilib.unila.ac.id/85/8/BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 28 November 2017

Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Agraria dan Tata Ruang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.²⁶

c. Penyelesaian Permasalahan Sertifikat Hak Milik Ganda

Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Dengan pelaksanaan pendaftaran tanah diharapkan bahwa seseorang lebih merasa aman tidak ada gangguan atas hak yang dipunyainya. Jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah adalah sangat digantungkan kepada sistem apakah yang dianut dalam melaksanakan pendaftaran tanah.²⁷

Dalam hal munculnya sertifikat hak milik ganda, maka terjadilah sebuah permasalahan dimana penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak berjalan dengan baik, dan jaminan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah menjadi terabaikan.

F. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan dengan suatu metode tertentu dengan cara hati-hati, sistematis, serta sempurna terhadap permasalahan, sehingga dapat digunakan untuk menyelesaikan atau menjawab problemanya. Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan

²⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Agraria_dan_Tata_Ruang_Republik_Indonesia diakses pada tanggal 28 November tahun 2017

²⁷ Skripsi Hardiyanti Hasan dengan judul Analisis penyelesaian sertipikat ganda di kota makassar (studi kasus sertipikat ganda no.26/g/2014/ptun.mks)

secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia.²⁸

Metode penelitian merupakan suatu sistem dan suatu proses yang mutlak harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Metode penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian Yuridis Empiris.

G. Jenis dan Sifat Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat adalah penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian hukum yuridis empiris adalah suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat penerapannya atau praktek dilapangan. Dengan demikian pendekatan yuridis empiris adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti, bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat.²⁹

2. Sifat penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat deskriptif analisis. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah peranan pemerintah dalam upaya meningkatkan pendaftaran tanah. Sedangkan analitis adalah mengandung makna pengelompokan, menghubungkan data-data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktik yang kemudian akan dianalisis guna memperoleh gambaran yang utuh dan menyeluruh tentang masalah-masalah yang diteliti. Jadi penelitian deskriptif analitis adalah suatu metode penelitian untuk

²⁸ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta. 1986, hlm. 6

²⁹ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 14

memperoleh gambaran mengenai keadaan, dengan cara memaparkan data yang diperoleh sebagaimana adanya yang kemudian dianalisis dan menyusun beberapa kesimpulan.

G.1 Sumber dan Jenis Data Penelitian

3. Sumber Data

a. Penelitian Lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat – pendapat dari responden yang ditentukan secara *purposive sampling* (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau random sampling (ditentukan oleh peneliti secara acak).

b. Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang – undangan, buku – buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian.³⁰

4. Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan primer. Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari narasumber dan responden melalui teknik wawancara langsung kepada objek-objek yang erat hubungannya dengan permasalahan dalam penelitian ini.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mempelajari sumber-sumber bacaan yang erat

³⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta , 2009, hlm 107

hubungannya dengan permasalahan, baik berupa peraturan perundang-undangan, defenisi dari para ahli hukum yang berhubungan dengan objek penelitian sebagai landasan dalam penulisan yang bersifat teoritis. Data sekunder diperlukan untuk melengkapi data primer.

G.2 Teknik Pengumpulan Data

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum, teknik pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian dan sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan elemen-elemen penting yang mendukung suatu penelitian. Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder:

5. Data primer adalah data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber dilapangan melalui penelitian.³¹ Data primer data dalam penelitian ini meliputi:
 - a. Wawancara yaitu untuk memperoleh informasi langsung dengan cara bertanya langsung kepada narasumber yang telah ditemukan. Narasumber tersebut antara lain adalah:
 - 1) Perwakilan dari PTUN
 - 2) Pihak kantor BPN
 - 3) Para Pihak yang bersengketa
6. Data sekunder adalah data yang diperlukan untuk melengkapi dan mendukung data primer. Data sekunder dapat diperoleh dari:
 - a. Bahan hukum primer, yaitu berupa Undang-Undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Ghalia, Jakarta, 1998, hlm.44

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - 3) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang telah beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Kementerian ATR/BPN;
 - 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Lainnya yang berhubungan dengan Pendaftaran Tanah;
 - 5) PMA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer,³² seperti:
- 1) Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan sertipikat hak milik ganda.

G.3 Teknik Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan model interaktif (*interactive model of analysis*) yaitu data yang terkumpul akan dianalisis melalui tiga tahap, yaitu mereduksi data, menyajikan data dan kemudian menarik kesimpulan sebagai salah satu sarana pemberian kepastian hukum.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis ini terdiri dari empat bab, dimana masing-masing bab, memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Gambaran yang lebih jelas

³² Mukti Fajar, N.D., dan Yulianti Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm.157

mengenai penulisan tesis ini akan diuraikan dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, yang menjelaskan mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Maksud dan Tujuan, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sitematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Kepustakaan berisikan Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Tanah, dan Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah.

BAB III Pembahasan peran Kantor Kementerian ATR/BPN dalam menyelesaikan permasalahan sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) di Kota Padang, dan Bagaimana sampai munculnya sertipikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah atau penyebab timbulnya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang, serta akibat hukum dengan adanya sertipikat hak milik ganda (*overlapping*) atas tanah di Kota Padang .

BAB IV Penutup.

