

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah.<sup>1</sup> Selaras dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, maka Negara mempunyai hak menguasai terhadap sumber daya alam yang ada di bumi Indonesia.

Atas dasar ketentuan hak menguasai dari Negara, maka Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) yang mempunyai wewenang untuk<sup>2</sup> :

1. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar hak menguasai itulah, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara pribadi ataupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan

---

<sup>1</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 7.

<sup>2</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 180.

hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dikenal juga dengan sebutan UUPA. Beberapa hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA sebagai berikut :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha (HGU)
- c. Hak Guna Bangunan (HGB)
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Sesuai dengan hak-hak atas tanah di atas, maka tanah merupakan salah satu sumber kehidupan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, baik itu dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari atau sumber pencaharian masyarakat untuk bertahan hidup maupun yang dipergunakan sebagai tempat tinggal. Semakin meningkatnya kebutuhan atas tanah bagi kepentingan masyarakat dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap hak-hak warga negaranya, baik hak perseorangan maupun publik atas tanah dan rumah pemerintah telah menekankan pentingnya pendaftaran hak atas tanah.

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPA ayat (1) yang menyatakan “Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan PP”. Dilaksanakan beberapa kegiatan pendaftaran tanah yang akhirnya dikeluarkanlah sertifikat hak milik atas tanah tersebut. Kegiatan

pendaftaran tanah mempunyai tujuan, yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah.<sup>3</sup>

Disamping itu, untuk memperoleh alat bukti yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah tersebut maka dilakukanlah pendaftaran tanah supaya dikeluarkannya sertipikat hak atas tanah, tetapi untuk perbuatan tertentu pendaftaran tanah mempunyai fungsi lain yaitu untuk memenuhi sahnya perbuatan hukum itu, artinya tanpa dilakukan pendaftaran perbuatan hukum itu tidak terjadi dengan sah menurut hukum, misalnya berlaku bagi pendaftaran hak tanggungan, peralihan hak dan lain sebagainya. Kepastian hukum yang dimaksud dalam kegiatan pendaftaran tanah di atas antara lain<sup>4</sup> :

1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak)
2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (subjek hak) dan
3. Kepastian hukum mengenai haknya.

Pemerintah bertugas untuk melaksanakan penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah dalam masyarakat yang berguna untuk kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status kepemilikan hak atas tanah di Indonesia kepada setiap warga yang melakukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah oleh Pemerintah tersebut diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bidang tugasnya meliputi segala macam masalah yang terkait

---

<sup>3</sup> Aartje Tehupeiry, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2012, hlm. 9.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 9-10.

dengan tanah, dalam melaksanakan tugasnya Kantor Pertanahan dibantu pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta atas tanah yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan Negara dan pemilik hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru pada kegiatan pendaftaran tanah. Pengertian pendaftaran tanah juga disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, “Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Setelah kegiatan pendaftaran tanah dilakukan, maka akan dikeluarkanlah sertifikat hak atas tanah bagi pihak yang bersangkutan. Dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah pada intinya “Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan”. Parlindungan juga mengemukakan bahwa Pasal 19 UUPA

menyatakan bahwa sertipikat adalah sebagai alat pembuktian yang kuat, sehingga setiap orang dapat mempermasalahkan tentang kebenaran sertipikat tanahnya, dan jika dapat dibuktikan ketidakbenaran dari hak atas tanah tersebut, maka sertipikat dapat dibatalkan oleh Pengadilan dan Kepala BPN dapat memerintah hal tersebut.<sup>5</sup>

Sertipikat tanah yaitu dokumen sangat penting dan alat bukti yang kuat terhadap kepemilikan hak atas tanah. Permasalahan yang biasa terjadi pada sertipikat yaitu, rusaknya sertipikat tanah karena tersobek oleh si pemegangnya maupun kertas yang sudah termakan usia, sehingga tidak bisa terpakai atau terbacanya sertipikat tersebut. Selain itu, masalah lain yaitu hilangnya sertipikat tanah yang keberadaannya tidak diketahui biasanya karena tercecer, dicuri atau bencana alam yang terjadi, sehingga hal tersebut merugikan pemegang hak atas tanah.

Mengingat arti penting dari suatu sertipikat hak atas tanah, penting sekali untuk selalu merawat dan menjaga keberadaannya dari tempat yang aman agar jangan sampai hilang. Namun pada kenyataannya, masih saja terjadi kasus-kasus hilangnya sertipikat hak atas tanah dari tangan pemiliknya, hilangnya sertipikat hak atas tanah sebagai bukti bagi pemegang hak dari tanah tersebut, harus disikapi dengan cermat oleh Kantor Pertanahan dimana obyek tanah tersebut terdaftar, melalui adanya laporan kehilangan dari pemilik tanah tersebut yang bersangkutan guna menghindari pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab yang dapat memanfaatkan situasi ini.

---

<sup>5</sup> A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 14.

Untuk itu, Pemerintah memberikan jalan keluar bagi masyarakat dengan adanya sertipikat pengganti. Penerbitan sertipikat pengganti sangat penting bagi pemegang hak atas tanah, karena sertipikat ini lah bukti yang menunjukkan bahwa dia adalah pemegang hak dari tanah tersebut. Ketentuan Penerbitan Sertipikat Pengganti di atur dalam Pasal 57 sampai dengan Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Salah satu contoh kasus yaitu pada tanggal 2 Juli 2015 sekitar pukul 13.00 WIB bertempat di mesjid Al-Marhamah Ujung Gurun Padang, telah terjadi kehilangan sertipikat hak atas tanah yang dimiliki oleh Nurafizah umur 55 tahun yang berdomisili di Medan dan tanahnya di Padang. Pada hari itu, Nurafizah datang ke kota Padang memang semata-mata untuk melaksanakan proses peningkatan hak sertipikatnya, sebelum Nurafizah ke Kantor Pertanahan Kota Padang dan berhenti di sebuah Mesjid Al-Marhamah untuk melaksanakan sholat zuhur.

Pada saat sholat, Nurafizah meletakkan tas di sampingnya yang didalamnya berisikan sertipikat dan surat-surat penting lain yang akan dibutuhkannya nanti. Setelah selesai sholat, tasnya hilang pencarianpun tidak menemukan hasil tanpa pikir panjang dia langsung melaporkan kejadian tersebut ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Padang. Pada kenyataanya, masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui tindakan apa

yang harus dilakukan apabila sertipikat tersebut hilang dan bagaimana tahap-tahap atau proses penerbitan sertipikat pengganti karena hilang pada Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat.

Berdasarkan uraian diatas, akhirnya penulis tertarik melakukan penelitian mengenai sertipikat dengan judul **“PENGgantian SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH KARENA HILANG DI KOTA PADANG”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian, yaitu :

1. Bagaimana proses pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan sebagai dasar permohonan penerbitan sertipikat pengganti di Kota Padang ?
2. Bagaimana proses penerbitan sertipikat pengganti hak milik atas tanah karena hilang pada Kantor Pertanahan Kota Padang ?
3. Bagaimana status hukum terhadap sertipikat yang hilang setelah diterbitkan sertipikat pengganti ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan sebagai dasar permohonan penerbitan sertipikat pengganti di kota Padang.
2. Untuk mengetahui proses penerbitan sertipikat pengganti hak milik atas tanah karena hilang pada Kantor Pertanahan Kota Padang.

3. Untuk mengetahui status hukum terhadap sertipikat yang hilang setelah diterbitkan sertipikat pengganti.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan.
- b. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Serta mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan penggantian sertipikat hak atas tanah karena hilang di Kantor Pertanahan setempat.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Secara praktis penulis mengharapkan agar hasil penelitian ini dapat menjadi sumber informasi bagi mahasiswa dan dosen dalam memperkaya perkembangan ilmu hukum agraria khususnya dalam hal kajian yang ditulis oleh penulis yakni mengenai penggantian sertipikat hak atas tanah karena hilang di Kantor Pertanahan.

b. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi masyarakat, untuk mengetahui bagaimana proses penggantian sertipikat hak atas tanah karena hilang di Kantor Pertanahan dan dalam pelaksanaannya juga tidak merugikan pihak manapun.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan sarana yang dipergunakan manusia untuk memperkuat, membina, dan mengembangkan ilmu pengetahuan.<sup>6</sup> Metode penelitian adalah segala aktivitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang sifatnya akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat.<sup>7</sup> Inti dari metode penelitian dalam setiap penelitian adalah menguraikan tentang tata cara bagaimana suatu penelitian hukum itu dapat dilakukan.<sup>8</sup>

Untuk itu, metode yang diterapkan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian ini akan dilakukan di Kantor Polresta Padang dan Kantor Pertanahan Kota Padang. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>6</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 2008. hlm. 3.

<sup>7</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 19.

<sup>8</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Dalam Praktik*, Jakarta : Sinar Grafika, 1996, hlm. 17.

## 1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa Yuridis Sosiologis yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.<sup>9</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat Deskriptif Analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya didalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.<sup>10</sup>

## 3. Jenis dan Sumber Data

### a. Jenis Data

#### 1. Data Primer

Data Primer adalah data yang didapat melalui penelitian langsung di lapangan/lokasi penelitian, guna mendapat data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data tersebut dikumpulkan melalui studi di lapangan dengan melakukan wawancara (*interview*), yaitu dengan cara melakukan tanya jawab kepada pihak-pihak terkait dengan penelitian.

---

<sup>9</sup> Soejono, Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 56.

<sup>10</sup> Zainuddin Ali, *Op.Cit*, hlm. 106.

## 2. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan sumber data yang mendukung data primer. Data sekunder berupa bahan hukum, terdiri dari :

### 1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan lainnya yang mengikat masyarakat berupa peraturan perundang-undangan, pada penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan diantaranya:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA).

c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.

g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

h. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

i. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

j. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

k. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan pengaturan Pertanahan.

1. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Locket Pelayanan Pertanahan.

## 2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur-literatur hasil penelitian, makalah, jurnal hukum dan lain yang berkaitan dengan judul penelitian.<sup>11</sup>

Diantara buku-buku yang penulis baca yaitu Aatje Tehupeiry tentang Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia, Boedi Harsono tentang Hukum Agraria Indonesia, K. Wantjik Saleh tentang Hak Anda Atas Tanah, dan A. P. Parlindungan tentang Pendaftaran Tanah di Indonesia dan yang lainnya.

---

<sup>11</sup> Soejono, Abdurrahman, *Op.Cit. hlm.* 57.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus (hukum) ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>12</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini, didapat dari kamus hukum serta browsing internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan untuk penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian.

#### b. Sumber Data

##### 1. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian bersumber pada buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun sumber data lainnya.

##### 2. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian Lapangan merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi yang diperoleh melalui wawancara secara langsung kepada Petugas Kantor Polresta Padang, Petugas Kantor Pertanahan

---

<sup>12</sup> *Ibid*

Kota Padang dan responden yang berhubungan langsung dengan penelitian penulis. Untuk melakukan penelitian lapangan, penulis melakukan penelitian di Kantor Polresta Padang dan Kantor Pertanahan kota Padang dan meminta beberapa keterangan kepada petugas yang mengurus langsung penerbitan sertipikat pengganti tersebut.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis dilapangan.<sup>13</sup>

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena pada penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan yang sudah dibuat daftar dan sudah pasti akan ditanyakan kepada narasumber. Namun tidak menutup kemungkinan ada pertanyaan lain yang akan ditanyakan setelah melakukan wawancara dengan narasumber nanti. Wawancara dilakukan dengan petugas Kepolisian, petugas Badan Pertanahan dan responden yang terkait dengan penelitian ini.

---

<sup>13</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 196.

## b. Studi Dokumen

Dalam hal ini penulis memperoleh data dengan mempelajari dokumen dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen- dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

## 5. Teknik Pengolahan dan Analisa Data

### a. Pengolahan Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data, kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang diperlukan sebagai bagian dari penulisan. Melalui proses *editing*, yakni pengeditan seluruh kata yang telah terkumpul dan disaring menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

### b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan-pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, dan uraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab sehingga menjadikan karya ilmiah dalam bentuk skripsi.