

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tanah adalah permukaan bumi yang merupakan suatu kebutuhan fundamental bagi setiap warga Negara Republik Indonesia, keberadaan tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan sebagai benda ekonomi yang sangat penting.<sup>1</sup>

Tanah bagi masyarakat Indonesia merupakan sumber kemakmuran dan juga kesejahteraan dalam kehidupan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanah bagi masyarakat Indonesia merupakan hal yang teramat penting guna menjamin kelangsungan hidup. Pentingnya kebutuhan akan tanah dapat dibuktikan dari antusias setiap masyarakat yang ingin memperoleh dan mempertahankan tanah yang mereka inginkan dan mereka miliki. Pentingnya tanah dan kurangnya lahan tanah di Indonesia, hal ini menimbulkan banyak perselisihan yang dilatar belakangi persoalan

---

<sup>1</sup> Jayadi Setiabudi, *Tata Cara Mengurus Tanah Rumah Serta Segala Perizinannya*, Jagakarsa, Jakarta, hlm. 4.

pertanahan khususnya dibidang kepemilikan atas tanah. Menyadari akan fungsi dan pentingnya tanah bagi masyarakat Indonesia, serta permasalahan yang timbul akan tanah maka berkembang pula regulasi-regulasi atau aturan Pemerintah yang mengatur bagaimana cara memperoleh serta mempertahankan tanah. Pemerintah berusaha meningkatkan pengelolaan, pengaturan dan pengurusan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku di Negara Republik Indonesia.

Pemerintah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) telah memberikan pelayanan kepada masyarakat Indonesia khususnya dalam hal yang berkaitan dengan tanah, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan di pergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang tersebut sudah jelas bahwa kewenangan di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Negara, dan pelaksanaannya dilaksanakan oleh Pemerintah pusat.<sup>2</sup>

Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah Negara hukum atau konstitusional. Berdasarkan amanat konstitusi, pemerintah berwenang mengeluarkan segala jenis aturan maka wajib untuk mengeluarkan peraturan-peraturan tentang pertanahan, maka dibentuk Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang dikeluarkan pada tanggal 24 September 1960. Berdasarkan Pasal 2 Ayat (2), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

---

<sup>2</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjelaskan hak menguasai oleh Negara adalah memberi wewenang untuk :<sup>3</sup>

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
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, air dan ruang angkasa.

Sebagai wujud kewenangan hukum menguasai oleh pemerintah dan untuk membentuk keteraturan serta kepastian hukum dalam kepemilikan atas tanah maka diperlukan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah telah diatur berdasarkan ketentuan dalam Pasal 19 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan sebagai berikut :<sup>4</sup>

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh 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.

---

<sup>3</sup> Pasal 2 Ayat (2), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>4</sup> Pasal 19 ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.

Definisi pendaftaran tanah dijelaskan didalam Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan pendaftaran tanah merupakan 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-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.<sup>5</sup>

Hasil akhir dari pendaftaran hak atas tanah ialah alat bukti berupa Buku Tanah dan Sertipikat Tanah yang terdiri dari Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur. Sertipikat hak atas tanah tersebut merupakan alat bukti yang kuat dinyatakan dalam ketentuan-ketentuan berikut ini :

1. Pasal 19 Ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>6</sup>
2. Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa pendaftaran termaksud dalam Ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai

---

<sup>5</sup> Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>6</sup> Pasal 19 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.<sup>7</sup>

3. Pasal 32 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan Pendaftaran termaksud dalam Ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal itu hapus karna jangka waktu berakhir.<sup>8</sup>
4. Pasal 38 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan Pendaftaran terkaksud dalam Ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal itu hapus karna jangka waktu berakhir.<sup>9</sup>

Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.<sup>10</sup> Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2007 Pasal 6 Ayat (1) tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam hal ini Kantor Pertanahan menjalankan dan melaksanakan pengukuran serta pemetaan dan hal lain

---

<sup>7</sup> Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>8</sup> *Op.Cit.*, Pasal 32 Ayat (2)

<sup>9</sup> *Op, Cit.* Pasal 38 Ayat (2)

<sup>10</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm. 113.

yang berkaitan dengan pendaftaran tanah yang merupakan sebagai proses pembuatan sertipikat hak atas tanah.<sup>11</sup>

Kantor Pertanahan merupakan instansi yang bernaung di bawah Badan Pertanahan Nasional, maka Kantor Pertanahan bertanggung jawab melaksanakan sebagian tugas dari Badan Partanahan Nasional sesuai yang tertera didalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2006 Pasal 30.<sup>12</sup> Sebagaimana dalam pelaksanaan tugas dari Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan mempunyai peranan penting untuk melaksanakan hak dan kewajiban melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan. Sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 63 Tahun 2013 Pasal 2 tentang Badan Pertanahan Nasional bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>13</sup>

Bandar Lampung adalah sebuah kota yang menjadi Ibukota dari Propinsi Lampung, Bandar Lampung merupakan kota yang menjalankan penerapan sistem dalam pelaksanaan pendaftaran tanah yang telah dirasakan cukup

---

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2007 Pasal 6 Ayat (1) tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.

<sup>12</sup> Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

<sup>13</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

berhasil, hal ini dibuktikan dilihat pada setiap pemilik tanah yang telah mempunyai Buku Tanah dan Sertipikat Tanah. Namun seiring perkembangan pertambahan penduduk dan kebutuhan yang bertambah, menciptakan semakin tidak sebanding dengan luasan tanah yang tidak pernah bertambah serta kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) di Kota Bandar Lampung, mulai dirasakan berbagai permasalahan. Oleh karena tanah memiliki nilai ekonomi serta sangat dibutuhkan, maka ada banyak kepentingan yang membutuhkannya sehingga dirasakan adanya permasalahan yang berkaitan dengan sertipikat tanah.

Kepemilikan sertipikat tanah sebagai tanda bukti yang kuat yang telah dimiliki masyarakat Kota Bandar Lampung, tidak berarti bahwa para pemilik sertipikat tanah tidak terlepas dari masalah-masalah yang terjadi terhadap sertifikat tanah miliknya. Dapat dibuktikan dengan adanya permasalahan sengketa yang berkaitan dengan sertipikat tanah. Masalah yang sering terjadi ialah sengketa sertipikat tanah antara lain dikarenakan pemalsuan sertipikat tanah, serta sertipikat tanah asli tetapi palsu dan sertipikat ganda yang disebut juga *overlapping*. Kenyataan tersebut menunjukkan betapa alat bukti berupa sertipikat tanah, belum menjamin kuatnya hak seseorang atau badan hukum atas kepemilikan tanah.<sup>14</sup>

Sengketa sertipikat tanah yang terjadi tidak terlepas dari kesalahan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah baik yang dilakukan masyarakat yang tidak jujur dalam permohonan dan pengukuran tanah kepada pihak Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung yang sebagai instansi Badan Pertanahan

---

<sup>14</sup> Niko Al Ghifari, *Penyelesaian Sengketa Ganda di Kantor Pertanahan di Kota Bandar Lampung*. Skripsi. 2010, Universitas Lampung. hlm. 6.

Nasional dan ada pula dikarenakan kesalahan yang dilakukan karna kelalaian ketidak cermatan dalam pemetaan dan pengukuran yang dilakukan pihak Badan Pertanahan Nasional serta kurangnya sumber daya manusia dan kurang moderennya teknologi yang dimiliki pihak Badan Pertanahan Nasional di masa lampau.

Perbuatan hukum Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan pendaftaran tanah dan menerbitkan sertipikat sebagai suatu perbuatan hukum, untuk menimbulkan keadaan hukum baru dan melahirkan hak-hak serta kewajiban-kewajiban hukum baru terhadap orang atau subyek hukum tertentu, harus memenuhi syarat-syarat dan tidak boleh mengandung unsur kesalahan baik menyangkut aspek teknis pendaftaran tanah maupun aspek yuridis.<sup>15</sup>

Maka dengan adanya berbagai permasalahan sengketa sertipikat tanah, Badan Pertanahan Nasional tidak lepas tangan dalam permasalahan yang terjadi. Melalui Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang telah disempurnakan kedalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, kasus pertanahan yang terjadi ialah sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Dengan adanya Peraturan tersebut Kantor Pertanahan dalam hal penanganan dan penyelesaian masalah yang ada kaitannya dengan sertipikat tanah bahwasanya Badan Pertanahan Nasional dan Kantor

---

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm. 269.

Pertanahan Nasional yang sebagai instansinya, memiliki peran dalam penanganan dan menyelesaikan permasalahan sengketa.

Berdasarkan dengan permasalahan yang ada, penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji permasalahan yang ada dan membahas ke dalam bentuk skripsi yang berjudul : “ **Peran Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Bermasalah**”

## **1.2. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1.2.1. Rumusan Permasalahan**

- a. Bagaimana peran Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam penyelesaian sengketa sertipikat bermasalah ?
- b. Apa saja yang menjadi kendala yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam proses pelaksanaan penyelesaian sengketa sertipikat bermasalah ?

### **1.2.2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini meliputi peran Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sengketa sertipikat bermasalah, pengkajian masalah, penyiapan bahan dan penanganan, dan pengkoordinasian penanganan. Ruang lingkup lokasi penelitian ini pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui peran Kantor Pertanahan dalam menyelesaikan sengketa sertipikat bermasalah di Kota Bandar Lampung.
- b. Untuk mengetahui penyebab terjadinya sengketa sertipikat bermasalah di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.

#### **1.3.2. Kegunaan Penelitian**

- a. Secara teoritis penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya pada bidang Hukum Agraria.
- b. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan atau pertimbangan demi perbaikan ataupun peningkatan kualitas dalam penyelesaian permasalahan sengketa melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.