

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) adalah sebutan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-undang ini disahkan dan diundangkan pada tanggal 24 September 1960 di Jakarta. Tujuan di keluarkannya Undang-undang Pokok Agraria adalah untuk mengakhiri *dualisme* hukum agraria di Indonesia pada saat itu. Negara Hukum didirikan berdasarkan ide kedaulatan hukum sebagai kekuasaan tinggi, Indonesia sebagai Negara Hukum memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negaranya untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran warga Indonesia itu sendiri.<sup>1</sup>

Dengan lahirnya Undang-undang Pokok Agraria, maka terwujudlah suatu hukum agraria nasional, yang akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita-citakan tersebut. Ketentuan tentang kepastian hukum hak atas tanah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, peraturan pemerintah tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan pemerintah terbaru ini memang banyak dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah.

---

<sup>1</sup> Kusno dan Ade Parlaungan Nasution, *Penyeluhan hukum Manfaat Pentingnya Pendaftaran Tanah Bagi Masyarakat Desa Hasang*, *Journal Of Physics A: Mathematical and Theoretical* 44, no. 8 (2011): 1689-1699.

Di Aceh seperti di banyak daerah lain Indonesia, Masalah tanah bisa menjadi kompleks dan memiliki dampak signifikan terhadap individu, komunitas, dan ekonomi. Ada beberapa permasalahan tanah yang terjadi seperti sertifikat ganda, tanah adat dan tanah ulayat, sengketa batas tanah, penjualan tanah ilegal, perubahan pengguna lahan, penyerobotan tanah dan pemalsuan dokumen tanah. Untuk mengatasi permasalahan ini adanya kerja sama antara pemerintah, Lembaga hukum dan masyarakat setempat.

Beberapa kasus tanah tepatnya berada di Lhokseumawe yaitu sertifikat tanah yang hilang yang mana kasus tersebut membutuhkan perhatian serius dan tindakan segera untuk menghindari masalah seperti penggandaan sertifikat. Seperti yang kita ketahui sertifikat tanah merupakan bukti kepemilikan yang sah dan penting dalam mengklaim hak atas tanah. berikut data laporan layanan sertifikat pengganti karena hilang tahun 2023-2024:

**Table 1. Kasus Kehilangan Sertifikat Tanah 2023**

NO	TANGGAL	NAMA PEMOHON	DESA	KECAMATAN
1	09/02/2023	WAHYUDDIN	Meunasah Panggoi	Muara Dua
2	09/02/2023	WAHYUDDIN	Alue Awe	Muara Dua
3	09/02/2023	WAHYUDDIN	Alue Awe	Muara Dua
4	09/02/2023	WAHYUDDIN	Meunasah Panggoi	Muara Dua
5	09/02/2023	WAHYUDDIN	Meunasah Panggoi	Muara Dua
6	28/02/2023	M.NASIR	Meunasah Mee	Muara Dua
7	28/02/2023	KHATIJAH IBRAHIM	Mon Geudong	Banda Sakti
8	08/06/2023	IRSAN	Meunasah Blang Kandang	Muara Dua
9	12/06/2023	DARMANSYAH	Alue Lim	Blang Mangat
10	03/08/2023	AMIR ANDIKA UMAR	Blang Punteut	Blang Mangat
11	03/08/2023	FIRDAUS	Lancang Garam	Banda Sakti
12	26/09/2023	RISMY AGUSTINA PUTRI	Meunasah Mesjid	Muara Dua
13	27/10/2023	ROHANI HM	Blang Panyang	Muara Satu
14	07/11/2023	M. YUSUF ALI	Paloh Batee	Muara Dua
15	18/12/2023	MEISHELLA	Batuphat Timur	Muara Satu
16	19/12/2023	MUKSAL	Baloy	Blang Mangat
17	19/12/2023	CUT AJA IRAWATI	Hagu Teungoh	Banda Sakti

**Table 2. Kasus Kehilangan Sertifikat Tanah Tahun 2004**

NO	TANGGAL	NAMA PEMOHON	DESA	KECAMATAN
1	01/02/2024	MUTIA	Meunasah Blang Kandang	Muara Dua
2	01/02/2024	M. REZA FAHLEVI	Alue Lim	Blang Mangat
3	20/02/2024	T. BAHRUL HALID	Hagu Teungoh	Banda Sakti
4	22/02/2024	AYATULLAH JIBRAN SHIDQIE	Tumpok Teungoh	Banda Sakti
5	05/03/2024	RITA SAHARA	Kumbang Punteut	Blang Mangat
6	17/05/2024	SYARIFAH AZIZAH	Meuria Paloh	Muara Satu
7	17/05/2024	MUSTAQIM	Alue Awe	Muara Dua
8	20/05/2024	IR. H. T. HASDARSYAH	Cot Mamplam	Muara Dua
9	26/07/2024	T. ADYAN NURRASYID	Uteun Bayi	Banda Sakti

Sumber: Kantor BPN Kota Lhokseumawe

Tanah adalah bagian yang terpenting dalam kehidupan manusia. Semua orang memerlukan tanah untuk melangsungkan kehidupan mereka untuk bersosialisasi antara sesama manusia dan sebagai tempat tinggal mereka. Sebagian besar tanah dijadikan sebagai tempat tinggal bagi umat manusia. Manusia biasanya banyak yang membuat bangunan untuk kehidupan mereka di atas tanah antara lain adalah untuk tempat tinggal, warteg atau ruko untuk berjualan sebagai mata pencaharian mereka, dan bangunan tempat beribadah untuk urusan religius antara umat manusia dengan tuhan. Tanah mempunyai nilai ekonomis diberbagai aspek bagi hidup manusia, dalam KUHPerdara tanah dikategorikan sebagai benda tidak bergerak.

Perlindungan hukum terhadap hak atas tanah dalam kasus kehilangan sertifikat tanah merupakan mekanisme yang diatur oleh peraturan perundang-undangan untuk memastikan kepastian hukum dan keadilan bagi pemilik tanah yang kehilangan sertifikatnya. Sertifikat tanah merupakan dokumen yang sangat penting dan berfungsi sebagai bukti sah atas kepemilikan atau penguasaan tanah, sehingga kehilangan sertifikat tersebut dapat menimbulkan berbagai permasalahan

hukum dan administratif. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Mengatur tentang pendaftaran tanah dan pengakuan hak-hak atas tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur prosedur pendaftaran tanah, termasuk bagaimana menangani kasus kehilangan sertifikat tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Mengatur lebih lanjut tentang prosedur penggantian sertifikat yang hilang.

Berdasarkan Undang- undang Pokok Agraria, Selanjutnya disingkat dengan Undang-undang Pokok Agraria, disebutkan bahwa Undang-undang Pokok Agraria meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum. Menurut pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria sesuai dengan dengan peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk penertiban tanda buktinya dan pemeliharannya.<sup>2</sup> Data yang dimasukan dalam pendaftaran tanah pada dasarnya meliputi 2 bidang yaitu :<sup>3</sup>

- 1) Data Fisik mengenai tanahnya: lokasinya, batas-batasnya, luasnya bangunan, dan tanaman yang di atasnya.

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, 1997, Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta. hlm. 72.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

- 2) Data Yuridis mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidaknya hak pihak lain.

Mengingat pentingnya sertifikat hak atas tanah, maka wajib bagi pemegangnya untuk selalu menjaga dan merawat keberadaannya agar jangan sampai hilang. Namun pada kenyataannya masih banyak kasus yang hilangnya sertifikat hak atas tanah dari pemiliknya. Kasus hilangnya sertifikat tanah tersebut harus segera ditangani dengan cepat oleh Kantor Pertahanan dimana obyek tanah terdaftar. Pengurusan sertifikat tanah yang hilang dilakukan di Kantor Pertahanan yang akan menerbitkan sertifikat pengganti jika semua persyaratan dan prosedur sudah terpenuhi. Seperti kasus kehilangan lain, sebelum mendatangi kantor pertahanan, maka terlebih dahulu melapor ke pihak kepolisian. Penerbitan sertifikat pengganti karena hilang harus terlebih dahulu dilakukan penelitian terhadap data yuridis bidang tanah dan pengumuman dimedia massa. Hal ini dilakukan untuk menghindari penyalahgunaan sertifikat hilang dan penipuan dari pemohon sertifikat pengganti yang menyatakan sertifikatnya hilang.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dijelaskan Bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) melakukan tugas pemerintah di bidang Pertanahan secara Nasional, Regional, dan Sektoral.<sup>4</sup> Sebagai Badan Tunggal yang mengurus mengenai masalah Pertanahan di Indonesia, Badan Pertanahan Nasional juga memiliki fungsi sebagaimana dalam Pasal 3 huruf (n) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan

---

<sup>4</sup> Bernhard Limbong, 2012, Konflik Pertanahan, Pustaka Margaretha, Jakarta, hlm. 233.

Pertanahan Nasional bahwa, “Badan Pertanahan Nasional memiliki fungsi pengkajian dan penanganan masalah, sengketa perkara dan konflik di bidang pertanahan”.<sup>5</sup>

Kasus kehilangan sertifikat tanah bisa menimbulkan berbagai persoalan hukum seperti peneliti akan teliti saat ini kasus kehilangan sertifikat tanah yang ingin membuat sertifikat pengganti akan tetapi tidak memenuhi syarat yaitu tidak mempunyai dokumen pendukung yang cukup kuat, sehingga polisi pun enggan dalam mengurus permasalahan ini karena dikhawatirkan si pemegang hak mempunyai niat tidak baik seperti penyalahgunaan sertifikat dan penggandaan sertifikat, permasalahan ini juga tidak dapat diselesaikan oleh BPN Lhokseumawe syarat dari BPN Lhokseumawe yaitu adanya surat tanda lapor dari polisi setempat, maka dari itu si peneliti ingin mencari solusi terkait permasalahan ini dari segi hukum bagaimana perlindungan yang diberikan terhadap nama pemegang atas tanah yang tidak memiliki bukti yang kuat dalam membuat sertifikat pengganti.

Sertifikat tanah mempunyai fungsi sebagai alat bukti yang kuat terhadap hak atas tanah tersebut, ketika surat tersebut hilang bukan berarti hak atas tanah tersebut hilang sedemikian rupa. Bila hilang dapat dimohonkan dengan mengajukan permohonan sertifikat pengganti kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Namun, ada beberapa pertimbangan bagi BPN untuk mengeluarkan sertifikat pengganti, demi melindungi dari pemegang hak atas sertifikat tersebut karena

---

<sup>5</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

dikhawatirkan adanya sertifikat ganda terhadap sebidang tanah yang sama, yang dapat menimbulkan sengketa.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih dalam dengan judul **“Perlindungan Hukum Terhadap Kehilangan Sertifikat Hak Atas Tanah Di BPN Kota Lhokseumawe”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Lhokseumawe dalam menangani kasus kehilangan sertifikat tanah?
2. Apakah hambatan dan upaya dalam pembuatan sertifikat pengganti dan bagaimana solusinya?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh badan perlindungan hukum pertanahan (BPN) Lhokseumawe terhadap masyarakat yang kehilangan sertifikat tanah
2. Untuk mengetahui mengenai hambatan apa saja yang terjadi dalam pembuatan sertifikat pengganti dan untuk mengetahui bagaimana solusinya.

## **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan di atas, maka terdapat manfaat yang diharapkan oleh peneliti sebagai berikut:

### **1. Secara teoritis**

Berdasarkan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum pertanahan dengan memperdalam pemahaman

mengenai mekanisme perlindungan hukum bagi pemegang hak atas sertifikat tanah yang mengalami kehilangan. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman mendalam tentang prosedur dan mekanisme hukum yang berlaku dalam penanganan kasus kehilangan sertifikat tanah di Badan Pertanahan Nasional dan dapat memberikan wawasan baru peran institusi hukum dalam melindungi hak kepemilikan atas tanah.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Berdasarkan penelitian ini peneliti berharap dapat memberikan wawasan pengetahuan terhadap masyarakat dalam ilmu bidang pertanahan
- b. Dapat memberikan masukan untuk memperbaiki sistem administratif terkait pendaftaran tanah dan sertifikat di Badan Pertanahan Nasional
- c. Dapat memberikan rekomendasi untuk memperbaiki atau mengoptimalkan prosedur dan mekanisme yang ada dalam penanganan kasus kehilangan sertifikat tanah.
- d. Berdasarkan penelitian ini peneliti berharap meningkatkan kesadaran hukum masyarakat terkait pentingnya melindungi dan menjaga dokumen-dokumen yang berkaitan dengan kepemilikan tanah, seperti sertifikat tanah.

## **E. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu merupakan sebuah penelitian yang sedang dibuat oleh penulis dengan penelitian yang sudah dilakukan peneliti sebelumnya. Penelitian terdahulu menjadi acuan dalam melakukan suatu penelitian memperbanyak teori dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Kegiatan ini bertujuan untuk melihat



persamaan dan perbedaan dari hasil penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya sehingga dapat melihat kelebihan maupun kekurangan dari penelitian yang penulis laksanakan.<sup>6</sup> Adapun penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Penelitian dilakukan oleh Dwiky Septi Julian Fransiska membahas perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam kasus sertifikat ganda akibat mafia tanah di Kecamatan Pagedangan, berdasarkan Putusan Nomor 471/Pid/2020/PT.DKI. Persamaan dengan penelitian penulis terletak pada fokus perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah, khususnya yang terkait dengan masalah sertifikat ganda. Sementara perbedaannya, penelitian terdahulu terbatas pada kasus di Kecamatan Pagedangan, sedangkan penelitian penulis bisa mengkaji masalah serupa di wilayah atau konteks yang lebih luas, serta mungkin memiliki fokus yang lebih spesifik atau lebih umum terkait hak atas tanah. Penelitian penulis juga bisa mengangkat pendekatan atau metode yang berbeda dalam analisis hukum, seperti menggunakan studi perbandingan atau analisis kebijakan tanah yang lebih menyeluruh. Selain itu, penelitian penulis mungkin lebih berfokus pada penyelesaian masalah sistemik atau kebijakan yang lebih luas, sedangkan penelitian terdahulu lebih mengarah pada penyelesaian masalah melalui kasus hukum tertentu. Penelitian penulis juga dapat memperluas cakupan dengan mengevaluasi peraturan yang ada atau memberikan rekomendasi terkait reformasi kebijakan hukum tanah,

---

<sup>6</sup> D.Ronald, *Penelitian Terdahulu*, sebagaimana yang disebutkan dalam <https://elibrary.unikom.ac.id>, diakses pada tanggal 29 Januari 2024, pukul 13.07 WIB.

sementara penelitian terdahulu hanya terbatas pada aspek penyelesaian melalui putusan pengadilan.<sup>7</sup>

2. Penelitian yang dilakukan oleh Lisa Wulandari 2022, *Perlindungan hukum bagi pembeli terhadap jual beli hak milik atas tanah (Studi kasus Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor Perkara 372/Pdt.G/2020/PN Smg)*. Skripsi ini menjelaskan kasus jual beli yang sudah sah dilakukan tetapi janji dari penjual tidak kunjung terlaksana dan penjual tidak dapat ditemukan keberadaannya, jadi pihak membeli melakukan gugatan ke pengadilan. Adapun Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan penulis yaitu penelitian ini yang memiliki kesamaan membahas perlindungan hukum terhadap pihak yang terlibat dalam transaksi jual beli hak atas tanah, khususnya bagi pembeli. Sedangkan perbedaannya terdapat pada fokus penelitiannya terhadap kasus wanprestasi yang terjadi dalam kasus jual beli tanah, Penelitian yang dilakukan penulis lebih menfokuskan mengenai sertifikat tanah yang hilang bagaimana perlindungan hukumnya.<sup>8</sup>
3. Penelitian yang dilakukan oleh Kuswanto, *Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Dalam Kasus Tumpang Tindih Kepemilikan Atas Sebidang Tanah Di Badan Pertanahan Nasional/ART Kabupaten Kudus*. Artikel ini menjelaskan cara penerbitan sertifikat baru juga permasalahan hak atas

---

<sup>7</sup> Dwiky Septi Julian Fransiska, “*Perlindungan Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Dalam Sertifikat Ganda (Overlapping) Akibat Ulah Mafia Tanah Di Kecamatan Pagedangan (Studi Putusan Nomor 471/Pid/2020/PT.DKI)*”. Skripsi Syariah dan Hukum, UIN Syarifhidayatullah Jakarta, 2022.

<sup>8</sup> Lisa Wulandari, “*Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Terhadap Jual Beli Hak Milik Atas Tanah (Studi kasus Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor Perkara 372/Pdt.G/2020/PN Smg)*”. Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022.

tanah yang melebihi tanah dari tetangga batasnya, serta membahas perlindungan hukum terhadap para pemegang hak atas tanah bilamana terjadi tumpang tindih kepemilikan sebidang tanah. Adapun persamaan nya yaitu dalam membahas permasalahan yang berbeda terkait dengan hak atas tanah (tumpang tindih kepemilikan dan sertifikat ganda), Penelitian terdahulu dengan penelitian penulis memiliki persamaan dalam fokus pada perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dan upaya penyelesaian sengketa atau masalah yang berkaitan dengan tanah melalui jalur hukum atau administrasi.<sup>9</sup>

Sedangkan perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis adalah titik fokus pada pengkajian yang mana penelitian di atas mengkaji tentang akta tanah yang terjadi tumpang tindih bagaimana perlindungan hukumnya, sedangkan penelitian sekarang yang menjadi titik fokusnya pada pengkajian perlindungan hukum yang diberikan BPN Kota Lhokseumawe dalam menangani kasus sertifikat yang hilang.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Rey Delvi Wahyuni, Pelayanan Penerbitan Sertifikat Tanah Hak Milik Perorangan Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Singkil. Skripsi ini menjelaskan pelayanan penerbitan sertifikat tanah hak milik Perorangan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Singkil sudah sesuai dengan standar pelayanan yang mengacu pada Peraturan Kepala Kantor Pertanahan Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan

---

<sup>9</sup> Kuswanto, “*Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Dalam Kasus Tumpang Tindih Kepemilikan Atas Sebidang Tanah Di Badan Pertanahan Nasional/ART Kabupaten Kudus*”. Jurnal Akta Vol. 4. No. 1, Maret 2017: 71-74.

dan Pengaturan Pertanahan. Penelitian terdahulu dan penelitian penulis memiliki kesamaan yaitu dalam membahas masalah yang berkaitan dengan sertifikat tanah dan peran Kantor Pertanahan, serta upaya untuk mengidentifikasi hambatan dan memberikan rekomendasi untuk perbaikan dalam proses administrasi pertanahan atau penyelesaian sengketa tanah.<sup>10</sup>

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis adalah penelitian terdahulu mengkaji akan pelayanan yang diberikan Badan Pertanahan sesuai dengan Peraturan Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2010 sedangkan penelitian yang dikaji penulis sekarang mengenai perlindungan hukum yang berlaku di Badan Pertanahan Nasional (BPN) kota Lhokseumawe dalam menangani masalah pemegang hak atas kehilangan sertifikat tanah.

---

<sup>10</sup> Rey Delvi Wahyuni “*Pelayanan Penerbitan Sertipikat Tanah hak Milik Perorangan Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Singkil*”. Skripsi Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, 2022