

**PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN
NASIONAL TERHADAP MUNCULNYA SENGKETA
SERTIFIKAT GANDA DI KABUPATEN BREBES**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Sebagai Persyaratan memperoleh
Gelar Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum Program kekhususan Hukum Perdata



Diajukan oleh :

Faizal Isa Rizaldy

NIM : 30301800437

PROGRAM STUDI (S-1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2025

HALAMAN PENGESAHAN

**PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN
NASIONAL TERHADAP MUNCULNYA SENGKETA
SERTIFIKAT GANDA DI KABUPATEN BREBES**

Dipersiapkan dan disusun oleh

Faizal Isa Rizaldy

NIM : 30301800437

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal, 2025

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat dan lulus

Tim Penguji

Ketua,

Anggota

Anggota



Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum Unissula

Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN : 06-2004-6701

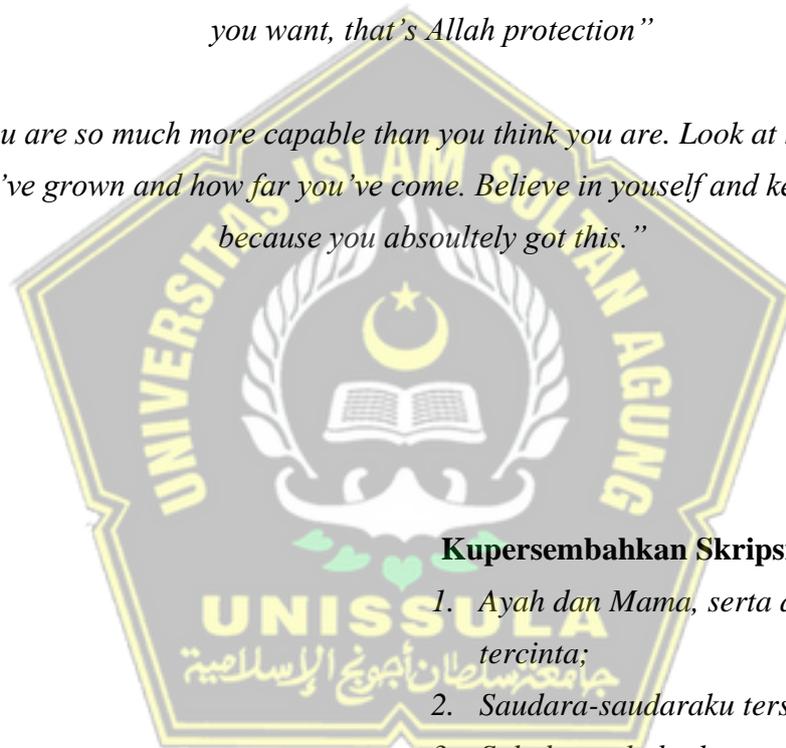
MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Wahai orang-orang yang beriman, mintalah pertolongan kepada Allah dengan sabar dan salat. Sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar” (Q.S Al-Baqarah: 153)

“When you get what you want, that’s Allah direction. When you don’t get what you want, that’s Allah protection”

“You are so much more capable than you think you are. Look at how much you’ve grown and how far you’ve come. Believe in yourself and keep going, because you absolutely got this.”



Kupersembahkan Skripsi Ini Untuk :

1. Ayah dan Mama, serta adik-adikku tercinta;
2. Saudara-saudaraku tersayang;
3. Sahabat-sahabatku semua;
4. Almamaterku;
5. Kepada diri penulis, Faizal Isa Rizaldy

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Faizal Isa Rizaldy

NIM : 30301800437

Program Studi : S-1 Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul **“PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP MUNCULNYA SENGKETA SERTIFIKAT GANDA DI KABUPATEN BREBES”** adalah benar-benar hasil karya saya sendiri , bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku. Apabila dikemudian hari terbukti melakukan plagiasi maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 2025

Yang Menyatakan

Faizal Isa Rizaldy
30301800437

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Faizal Isa Rizaldy
NIM : 30301800437
Program Studi : S-1 Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum

Dengan ini saya menyatakan bahwa karya tulis yang berjudul **“PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP MUNCULNYA SENGKETA SERTIFIKAT GANDA DI KABUPATEN BREBES”** menyetujui menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung Semarang serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikan di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta. Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terdapat pelanggaran Hak Cipta atau Plagiarisme dalam Karya Ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Semarang, 2025

Yang Menyatakan

Faizal Isa Rizaldy
30301800437

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbilalamin, puji syukur atas rahmat dan ridho Allah SWT atas segala hidayah-Nya yang telah diberikan kepada Penulis, shalawat serta salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan Rasulullah SAW karena atas karunia-Nya Penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul **“PERTANGGUNGJAWABAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP MUNCULNYA SENGKETA SERTIFIKAT GANDA DI KABUPATEN BREBES”** Penulisan hukum atau skripsi ini ditujukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S.1) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Unissula. Penyusunan skripsi ini dilakukan dengan usaha terbaik. Namun, penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penyusunannya. Maka dari itu, saran dan kritik yang bersifat membangun sangat dibutuhkan dalam perkembangan ilmu khususnya pada ilmu hukum dengan perbaikan yang signifikan.

Penulis juga menyadari atas keterbatasan ilmu dan pengetahuan, sehingga penulis sangat membutuhkan bantuan, saran, serta bimbingan dari banyak pihak dalam proses penyelesaian dan penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang beserta jajarannya;
2. Bapak Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Ibu Dr. Hj. Widayati S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum

Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

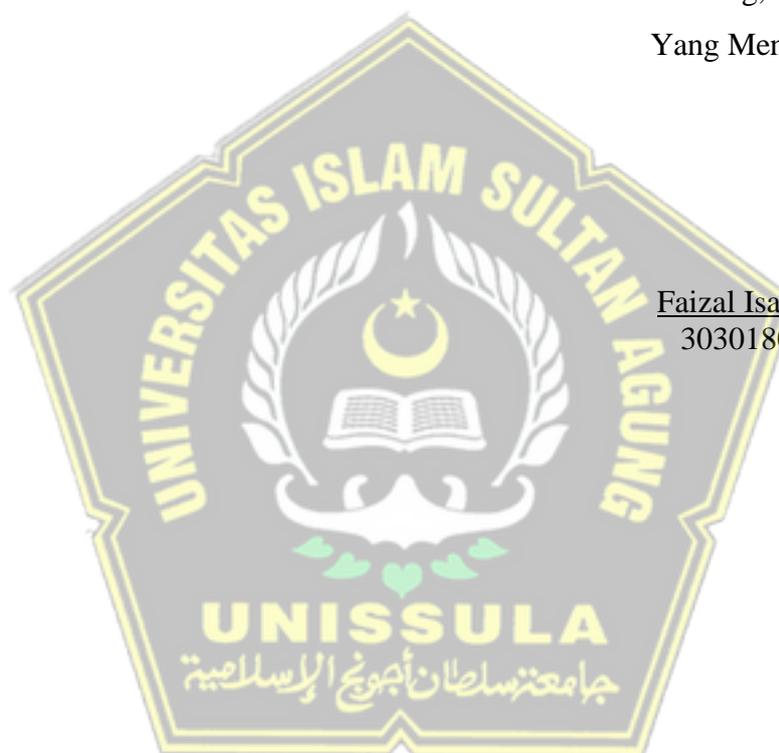
4. Bapak Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
5. Bapak Dr. Muhammad Ngazis, S.H, M.H. selaku Ketua, Ibu Ida Musofiana, S.H., M.H. dan Ibu Dini Amalia Fitri, S.H., M.H. selaku Sekretaris pada Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
6. Dr. Andri Winjaya Laksana, SH, MH selaku Dosen Wali yang telah membimbing dan memberikan pendampingan pembelajaran kepada penulis;
7. Seluruh Bapak/Ibu Dosen yang dengan sabar dan sayang mendidik dan memberikan ilmu dengan ikhlas baik akademik maupun non akademik selama perkuliahan;
8. Para staff dan karyawan Fakultas Hukum UNISSULA yang telah membantu dan melayani Penulis dengan tulus selama menjadi mahasiswa.
9. Kedua orang tua tercinta, yang selalu memberikan segala hal yang terbaik untuk anak-anaknya, memberikan kasih sayang, perhatian, motivasi serta doa untuk menyelesaikan skripsi ini.
10. Adik-adik tersayang, yang memberikan dukungan dan menjadikan semangat untuk segera menyelesaikan skripsi ini.

Demikian ucapan terima kasih ini penulis sampaikan. Semoga Allah SWT membalas kebaikan seluruh pihak dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua orang.

Aamiin ya rabbal'alamiin

Semarang, 2025

Yang Menyatakan

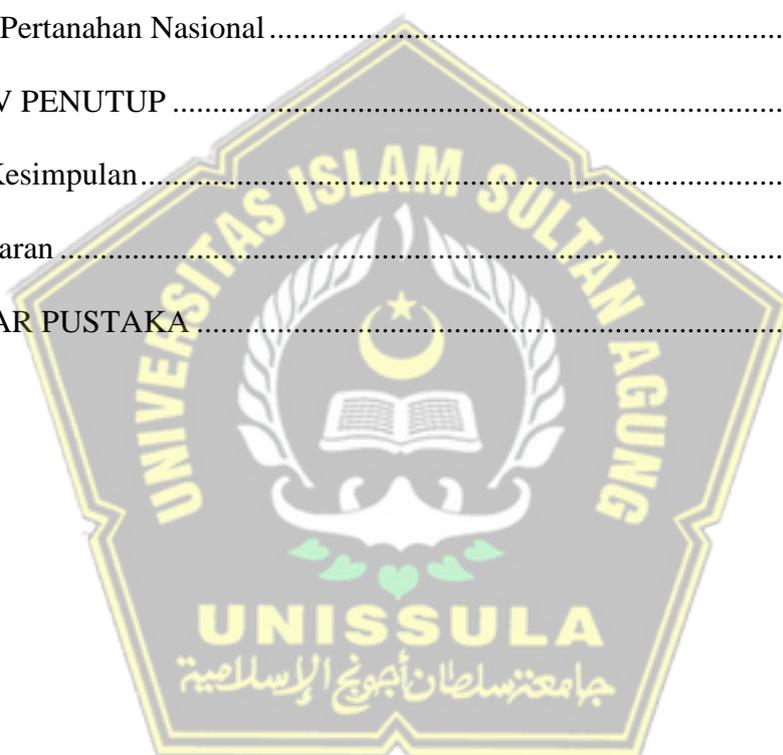


Faizal Isa Rizaldy
30301800437

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN..... | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | iii |
| MOTTO DAN PERSEMBAHAN..... | iv |
| SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI..... | v |
| SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI..... | vi |
| KATA PENGANTAR..... | vii |
| DAFTAR ISI..... | x |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 11 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 11 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 11 |
| E. Terminologi..... | 13 |
| F. Metode Penelitian..... | 16 |
| H. Sistematika Penulisan..... | 23 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA..... | 25 |
| A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah..... | 25 |
| B. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan..... | 43 |
| C. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah di Indonesia..... | 53 |
| D. Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Atas Tanah dan Sertifikat Ganda..... | 56 |

| | |
|---|------------|
| E. Badan Pertanahan Nasional | 59 |
| F. Tinjauan Umum Tentang Tanah dalam Perspektif Islam | 62 |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | 67 |
| A. Bentuk Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sengketa Sertifikat Ganda..... | 67 |
| B. Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional | 89 |
| BAB IV PENUTUP | 99 |
| A. Kesimpulan..... | 99 |
| B. Saran..... | 100 |
| DAFTAR PUSTAKA | 102 |



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan, manusia tinggal dan berkembang serta melakukan aktivitas sehari-hari diatas tanah. Manusia sebagian besar kehidupannya tergantung terhadap tanah, karena tanah merupakan sumber penghidupan maupun mata pencaharian manusia. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Negara bertanggung jawab atas pengaturan, pengurusan, dan pengawasan penguasaan tanah untuk kepentingan rakyat. Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Pesatnya peningkatan kebutuhan akan tanah disertai semakin terbatasnya persediaan tanah saat ini, memberikan dampak besar bagi peningkatan nilai dan harga tanah. Hal ini akan meningkatkan potensi munculnya konflik-konflik maupun permasalahan yang berhubungan atau disebabkan oleh tanah. Semakin kompleksnya persoalan hidup manusia yang disebabkan oleh tanah saat ini, mengharuskan ada sebuah aturan yang

mengatur jaminan kepastian hukum dalam hubungan antara manusia dengan tanah.¹

Hak atas tanah yang dapat dimiliki perorangan maupun instansi beragam, mulai dari hak milik, hak pakai, hak guna usaha dan lainnya, untuk hal-hal semacam ini maka lahir Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Lahirnya Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA, pada pasal 19 dinyatakan untuk menciptakan kepastian hukum pertanahan. Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah terhadap tanah yang telah didaftarkan selanjutnya diberikan tanda bukti hak atas tanah, alat bukti ini merupakan bukti kuat mengenai kepemilikan tanah atau yang kita kenal dengan sertipikat hak atas tanah.

Hukum tanah di Indonesia bersifat dualisme sebelum berlakunya UUPA, artinya selain diakui berlakunya hukum tanah ada yang bersumber dari hukum adat, diakui pula Peraturan-Peraturan mengenai tanah yang didasarkan atas hukum barat. Setelah berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, berakhirilah masa dualisme hukum tanah yang berlaku di Indonesia menjadi suatu unifikasi hukum tanah.² Mengenai hak-hak atas tanah Undang-Undang juga mewajibkan kepada pemegang hak untuk mendaftarkan masing-masing tanahnya. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah

¹ Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, *Panduan Mengurus Tanah Rumah dan Perizinannya*, Legality, Yogyakarta, hal.1

² Adrian Sutedi, 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.1

merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah.³ Pendaftaran tanah dilakukan oleh Lembaga Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Latar belakang lahirnya Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertujuan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangan yang berlaku serta berfokus menyelenggarakan urusan pada lingkup agraria serta tata ruang di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, tugas Badan Pertanahan adalah untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan. Kantor Pertanahan merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, mempunyai wewenang untuk menerbitkan sertipikat hak atas tanah berdasarkan atas Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Sebagai Suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan tugasnya tidak boleh menyalahgunakan wewenangnya. Meski begitu, masih banyak dijumpai masalah agraria yang terjadi pada Badan Pertanahan Nasional yang sebagian besar tentang sengketa tanah atau kepemilikan hak atas tanah dengan bukti sertifikat.

Pasal 19 UUPA mengatur mengenai pendaftaran tanah, dan sebagai pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA mengenai pendaftaran tanah itu dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan

³ Syarifah Lia, Lathifah Hanim, Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik (Shm) Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang Kota Pontianak), *Jurnal Akta*, Vol. 4. No. 1, Maret 2017: 33 – 36, Unissula, Semarang, hal. 34

bahwa objek pendaftaran tanah adalah bidang-bidang yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah negara. Didaftar maksudnya dibukukan dan diterbitkan tanda bukti haknya. Tanda bukti hak itu disebut sertipikat hak tanah yang terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam satu sampul.⁴

Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, karena keterangan-keterangan di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Hal ini sesuai dengan pembuktian sertipikat sebagai alat bukti sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.⁵

Tanah yang telah bersertipikat, proses pendaftaran peralihan hanyalah dengan cara membubuhkan catatan pada lajur-lajur yang terdapat pada halaman ketiga dari buku tanah dan sertipikat hak atas tanahnya. Jika

⁴ *Ibid*, hal. 79

⁵ *Ibid*, hal. 80

peralihan hak itu untuk pertama kali, maka selain mencatat peralihan hak itu, nama pemegang yang tertulis pada halaman dua dicoret. Proses pendaftaran bagi tanah yang belum bersertipikat tentunya memakan waktu yang lebih lama dibandingkan dengan proses pendaftaran tanah yang sudah bersertipikat karena diperlukan penerbitan sertipikatnya dulu sebelum mencatat peralihan haknya. Adapun untuk menerbitkan sertipikatnya itu harus melalui proses seperti pengumuman, pengukuran tanah dan sebagainya.

Buku tanah memuat data yuridis mengenai tanahnya, yaitu mengenai status tanah, pemegang haknya dan hak-hak lain yang membebaninya, sedangkan surat ukur memuat data fisik mengenai letak, batas-batas dan luas tanah yang bersangkutan serta bangunan-bangunan penting yang ada di atasnya.⁶ Di dalam peralihan hak atas tanah kita mengenal asas “*memo plusyuris*” yang berarti bahwa melindungi pemegang hak yang sebenarnya dan asas iktikad baik yang berarti melindungi orang yang dengan iktikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Badan Pertanahan. Dalam asas *memo plusyuris* perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.

⁶ Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria : Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hal.425

Sistem pendaftaran tanah sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah, walau sistem sudah baik tapi ternyata masih banyak terjadi masalah tanah terutama menyangkut tumpang tindih kepemilikan. Tumpang tindih kepemilikan terutama terjadi pada tanah-tanah yang belum terdaftar khususnya tanah-tanah adat yang peralihannya berdasarkan kepercayaan dan tidak ada bukti autentik. Aspek lain yaitu tumpang tindih kepemilikan disebabkan adalah sertifikat tanah ganda yang dikeluarkan oleh BPN terhadap satu objek tanah sertifikat ganda yang disebabkan karena ketidakcermatan dalam proses pendaftaran tanah atau ada unsur lain yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional.⁷

Konflik pertanahan sekarang ini sering terjadi disebabkan oleh pemilikan/penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata, ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan non pertanian, kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah, kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat), lemahnya posisi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah, permasalahan pertanahan dalam penerbitan sertifikat (Proses penerbitan sertifikat tanah yang lama dan mahal, Sertifikat palsu, Sertifikat tumpang tindih, Pembatalan sertifikat).⁸

⁷ Angelia Ingrid Lumenta, Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terhadap Tumpang Tindih Kepemilikan Tanah, *Journal Lex Et Societatis*, Vol. VI/No. 7/Sept/2018, hal.3

⁸ Lutfi I Nasoetion, 2002, *Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria*, Yayasan AKATIGA, Bandung, hal. 112

Maka untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan dengan masalah tanah, kepastian hukum akan tanah merupakan sesuatu hal yang mutlak yang harus ada demi menjaga keamanan dan kestabilan Pembangunan serta mewujudkan kepastian hak atas tanah. Undang-Undang Pokok Agraria meletakkan dasar untuk mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1964 yang ditindak yang di tindak lanjuti dengan Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Tujuan Pendaftaran Tanah.

Akibat hukum dari pendaftaran tanah adalah berupa surat tanda bukti hak atas tanah yang disebut sebagai sertifikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sebagai bukti yang kuat. Seperti yang di sebutkan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah bahwa :

“sertifikat merupakan 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 hak yang bersangkutan.”

Sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan berupa sertifikat tanah hak milik yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa dan pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan mengenai surat-surat sebagai alas hak

yang berhubungan dengan permohonan sertifikat, sehingga penjelasan dari pihak terkait memiliki peluang untuk timbul sertifikat cacat hukum.⁹

Di Indonesia lembaga yang mempunyai kaitan erat dengan pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional atau di singkat BPN yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015).

Seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, dimana data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Jumlah sertifikat palsu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. Umumnya sertifikat palsu dibuat pada tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tinggi yang menggunakan blangko sertifikat lama. Pemalsuan sertifikat terjadi karna tidak didasarkan pada alas hak yang benar, seperti penerbitan sertifikat yang didasarkan pada surat keterangan pemilikan yang dipalsukan. bentuk lainnya berupa stempel BPN dan pemalsuan data pertanahan.¹⁰ Walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih terjadinya sengketa-sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan sampai pada gugatan-gugatan ke

⁹ Ali Achmad Chomzah, 2003, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III- Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal.18

¹⁰ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 137.

Pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran sertifikat tersebut oleh Kantor Pertanahan setempat. Permohonan pemblokiran terhadap sertifikat tersebut dapat dilakukan pihak pengadilan karena adanya gugatan, di antaranya karena terjadinya sertifikat ganda, hutang piutang atau karena pailit dan lain-lain.

Faktor-faktor tersebut dapat menimbulkan masalah sehingga terkadang terdapat sertifikat dimana objek yang tertera di dalam sertifikat tersebut bukanlah yang seharusnya akan tetapi tanah milik orang lain yang dibuatkan surat oleh oknum yang tidak bertanggungjawab atau terdapat kelalaian di dalam penerbitan surat tersebut, kemudian juga terdapat bukti kepemilikan yang sama terhadap dua atau lebih sertifikat dengan satu objek yang sering disebut dengan sertifikat ganda.

Sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat,¹¹ karena itu membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Sertifikat ganda kerap terjadi di Indonesia yang mengakibatkan sengketa para pemegang sertifikat yang saling menuding bahwa apa yang mereka miliki itu benar adanya walaupun kemudian salah satu diantara sertifikat itu ada yang palsu dimana objek yang tertera pada sertifikat tersebut bukan yang sebenarnya, sehingga untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai sertifikat hak atas tanah, salah satu diantara pemegang sertifikat tersebut melakukan gugatan kepada

¹¹ Soni Harsono, 1992, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Seminar Nasional, Yogyakarta, hal. 6

Pengadilan Tata Usaha Negara yang dianggap memiliki kompetensi untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak tersebut dan membatalkan salah satu diantara sertifikat yang timbul sehingga hanya satu sertifikat yang sah yang memiliki objek dan yang lainnya tidak atau bukan objek yang tertera didalam sertifikat tersebut.

Di Kabupaten Brebes, kasus sengketa sertifikat ganda bukanlah hal yang asing. Salah satu contoh aktual adalah sengketa antara ahli waris almarhumah Siti Aminah dengan pihak-pihak yang mengklaim hak atas bidang tanah yang sama di Desa Trengguli, Kecamatan Tanjung. Kasus ini bermula ketika ahli waris almarhumah Siti Aminah (Sobirin dan Achmad Chalwani sebagai kuasa hukum) menggugat pihak lain yang mengklaim bidang tanah seluas 9,6 hektar di Desa Trengguli, Tanjung, Brebes. Mereka mengantongi SHM No. 10 Tahun 1972 dan telah memenangkan gugatan hingga putusan kasasi Mahkamah Agung, yang membatalkan hak pihak lain atas tanah tersebut. Namun, pada tahun 2016, BPN Brebes menerbitkan sertifikat baru (SHM No.129) atas nama Nurhayati, Alfian, dan Alfiyah, yang mengklaim tanah yang sama. Hal ini menimbulkan konflik horizontal antara kedua belah pihak. BPN telah melakukan mediasi namun tidak berhasil karena masing-masing pihak bersikukuh atas alas haknya. Sampai kini, meskipun ada putusan pengadilan, sertifikat baru tersebut belum dibatalkan oleh BPN sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi memicu konflik yang lebih luas.¹²

¹² <https://siberone.com/news/> , diakses tanggal 3 Mei 2025, Pukul 21.00 WIB

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sengketa Sertifikat Ganda Di Kabupaten Brebes.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang di sampaikan dalam latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apa bentuk pertanggungjawaban yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sertifikat ganda?
2. Bagaimana kendala dalam penyelesaian sengketa sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sengketa sertifikat ganda.
2. Untuk mengetahui kendala dalam proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka adapun manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tentang pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sertifikat ganda dan bagaimana penyelesaian terhadap sengketa sertifikat ganda.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran, manfaat dan masukan pada:

a. Bagi Peneliti

1) Memantapkan kemampuan individu mahasiswa dalam pembelajaran metode penelitian hukum sehingga dapat memperkaya referensi dan literatur kepustakaan di bidang hukum agrarian.

2) Dapat dijadikan acuan atau referensi untuk penelitian selanjutnya.

b. Bagi Masyarakat

1) Masyarakat dapat mengetahui penyelesaian sengketa sertifikat ganda hak atas tanah baik melalui litigasi maupun non litigasi.

2) Masyarakat dapat mengetahui proses hukum yang dapat dilakukan dalam menangani persoalan sertifikat ganda.

3) Masyarakat dapat mengetahui akibat hukum atas pelanggaran surat-surat tanah yang dalam hal ini menyangkut sertifikat ganda hak atas tanah.

c. Bagi Badan Pertanahan Nasional

Diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan atau refleksi untuk lebih hati-hati menerbitkan sertifikat tanah serta meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam pengelolaan pendaftaran tanah.

E. Terminologi

Terminologi adalah ilmu mengenai batasan atau definisi istilah. Istilah dari kata-kata yang terdapat dalam judul skripsi “Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sengketa Sertifikat Ganda Di Indonesia” mempunyai arti sebagai berikut:

1. Pertanggungjawaban

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab memiliki arti kewajiban dalam menanggung segala sesuatu bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan.¹³ Apabila menarik pengertian dari sisi hukum, tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan. Menurut Titik Triwulan sebuah

¹³ <https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>. (diakses pada Senin 11 November 2024, pukul 23.11 WIB)

pertanggungjawaban harus memiliki dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seseorang untuk memberi pertanggung jawabannya.¹⁴ Prinsip dasar pertanggungjawaban adalah atas dasar kesalahan yang mana mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan hingga menyebabkan kerugian bagi orang lain.

2. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non Kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Badan Pertanahan Nasional dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. Badan Pertanahan Nasional diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.¹⁵

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga Pemerintahan non Kementerian yang memiliki tugas pemerintahan di Bidang Pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

¹⁴ Soekidjo Notoatmojo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hal 45.

¹⁵ Zaki Ulya, Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3, Universitas Samudra, 2015, hal. 571

3. Sengketa

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan. Sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, sedangkan konflik adalah suatu perselisihan antara dua pihak, tetapi perselisihan itu hanya dipendam dan tidak diperlihatkan, apabila perselisihan itu diberitahukan kepada pihak lain maka akan menjadi sengketa.¹⁶

4. Sertifikat

Kata sertifikat dalam Bahasa Indonesia berarti tanda atau surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau suatu kejadian, dan sertifikat biasanya identik dengan tanah.

5. Sertifikat Ganda

Sertifikat ganda adalah kejadian dimana sebidang tanah memiliki 2 sertifikat tanah yang dimiliki oleh 2 orang yang berbeda. Secara prinsip setiap sebidang tanah memiliki posisi yang tunggal di belahan bumi ini.¹⁷ Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.¹⁸

¹⁶ Dyara Radhite, *Op. Cit*, hal. 308

¹⁷ <https://noviangrainiputri.wordpress.com/2015/11/07/sertifikat-ganda-atas-tanah-hukum-agraria/> (di akses pada tanggal 30 Agustus 2024, pukul 02.58 WIB)

¹⁸ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara untuk dapat ditempuh penulis dalam memecahkan suatu masalah yang menjadi objek penulisan.¹⁹ Metode penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan.²⁰ Dalam setiap penelitian dan penyusunan skripsi niscaya diperlukan metode-metode sebagai panduan penelitian. Pada umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan, atau menguji kebenaran suatu pengetahuan ilmiah berarti cara kerja yang digunakan untuk memahami objek yang menjadi saran ilmu yang bersangkutan. Adapun metode penelitian yang digunakan penulis untuk memperoleh data adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Metode pendekatan yuridis sosiologis adalah metode pendekatan yang memaparkan suatu pernyataan yang ada di lapangan berdasarkan asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, atau perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.²¹ Yakni mengenai pertanggungjawaban

¹⁹ Bambang Sugono, 2010, *Metode Penelitian Empiris*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 15.

²⁰ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2003, *Metodologi Penelitian*, Bumi Askari, Jakarta, hal. 1.

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1995, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 97.

Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sengketa sertifikat ganda.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis. Penelitian deskriptif analisis memberikan gambaran dengan sistematis dan cermat fakta-fakta aktual dengan sifat populasi tertentu. Jenis penelitian bersifat deskriptif memberikan gambaran secara sistematis tentang berbagai hal yang terkait dengan objek yang diteliti, yaitu pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sengketa sertifikat ganda.

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh pengumpul data secara langsung di lapangan. Data primer ini adalah data yang diperoleh penulis berdasarkan penelitian di lapangan dan merupakan data utama dalam penulisan skripsi ini, yaitu dengan cara wawancara langsung dengan objek yang akan diteliti. Dengan mewawancarai Pejabat atau orang yang bekerja langsung di Kantor Badan Pertanahan Nasional dengan tujuan mendapatkan informasi atau keterangan yang berhubungan dengan sengketa sertifikat ganda.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung yang bisa memberikan penjelasan dan keterangan yang bersifat mendukung data primer.²² Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis terhadap penyelesaian perselisihan sertifikat ganda di Kantor Badan Pertanahan Nasional. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada penulis “petunjuk” kearah mana penulis melangkah.²³ Data sekunder dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi 3 yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, meliputi:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

1945 Pasal 33 Ayat (3).

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

c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

d) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.

²² Lexy, 1994, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung, hal. 10.

²³ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum, Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 155.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang menggunakan peraturan yang digunakan sebagai penunjang dan memberikan penjelasan atas bahan hukum primer, baik berupa teori-teori sebagai prinsip dasar ataupun penafsiran maupun pendapat hukum terkait penyelesaian sengketa tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah:

- a) Kepustakaan atau buku literatur yang berkaitan dengan fokus penelitian.
- b) Hasil penelitian data tertulis berupa karya ilmiah yang berkaitan dengan fokus penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
- b) Kamus Hukum
- c) Surat kabar atau majalah.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah suatu upaya untuk pengumpulan data dengan menggunakan teknik pengumpul data tertentu. Untuk mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Pengumpulan Data Primer

Merupakan metode pengumpulan data yang didapat dari sumber pertama baik melalui individu atau kelompok. Dalam hal ini dilakukan dengan cara:

1) Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data melalui proses tanya jawab lisan yang berlangsung satu arah, artinya pertanyaan datang dari pihak yang mewawancarai dan jawaban diberikan oleh yang diwawancarai.²⁴ Wawancara yang dilakukan penulis adalah dengan cara wawancara tidak terstruktur. Peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan spesifik, namun hanya membuat poin-poin penting dari masalah yang ingin penulis tanyakan.

²⁴ Abdurahman Fatoni, 2003, *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, Kencana, Jakarta, hal. 105

2) Observasi

Observasi adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan dengan jalan mengadakan pengamatan yang disertai dengan pencatatan-pencatatan terhadap keadaan atau perilaku objek sasaran yang dilakukan secara langsung pada lokasi yang menjadi objek penelitian.²⁵ Pada metode ini peneliti hanya mengamati, mencatat apa yang terjadi.

b. Pengumpulan Data Sekunder

Yaitu metode pengumpulan data dengan cara mengumpulkan data primer yang telah didapat kemudian di kembangkan. Dalam hal ini dilakukan dengan cara:

1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Untuk mengumpulkan data teoritik, yaitu dengan menggunakan literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dengan cara membaca dan menganalisa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian terdahulu terutama yang berkaitan dengan fokus penelitian.

2) Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu cara pengumpulan data dengan menggunakan dokumen tertulis dan

²⁵ *Ibid*, hal. 105

menganalisis data-data dari lapangan yang diberikan oleh pihak terkait serta berkaitan dengan fokus penelitian.

5. Lokasi Penelitian

Penulis mengambil lokasi penelitian di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Brebes. Penentuan lokasi penelitian ini didasarkan karena Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Brebes berwenang dalam menyelesaikan kasus sengketa pertanahan. Dalam hal ini Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Brebes menyelesaikan kasus sengketa sertifikat ganda yang menjadi fokus penelitian, penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Brebes karena akan mempermudah dalam mengakses lokasi penelitian dengan tempat tinggal penulis.

6. Metode Analisis Data

Dalam melakukan analisis data, data yang telah terkumpul dan telah diolah akan dibahas dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Penelitian Kualitatif adalah metode dan teknik pengumpulan datanya dengan cara memakai dan menganalisis data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-Undangan, Dokumen, buku kepustakaan dan literatur lainnya yang berkaitan dengan Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sengketa Sertifikat Ganda. Setelah itu, data sekunder yang dimiliki oleh penulis akan dipadukan dengan data primer yang diperoleh langsung dari studi lapangan oleh penulis yang berupa hasil

wawancara dengan narasumber yang bersangkutan, sehingga dapat dilakukan pengumpulan data dan penyusunan data secara sistematis dan dapat menguraikannya dengan kalimat yang terstruktur sehingga dapat dicari pemecahannya yang akhirnya dapat ditarik sebuah kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam melakukan pembahasan, serta penjabaran isi dari penyusunan skripsi yang berjudul “Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sengketa Sertifikat Ganda Di Kabupaten Brebes”, maka secara garis besar dapat digambarkan sistematika penulisannya sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pertama ini, penulis menguraikan tentang latar belakang, masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, terminologi, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis akan membahas beberapa hal yang merupakan landasan dari aspek teoritis yaitu mengenai Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah (pengertian, terjadinya, dan jenis-jenis hak atas tanah), Sengketa Pertanahan (pengertian, penyebab, dan upaya penyelesaian sengketa tanah), Badan Pertanahan Nasional, Pendaftaran Tanah, Sertifikat Hak Atas

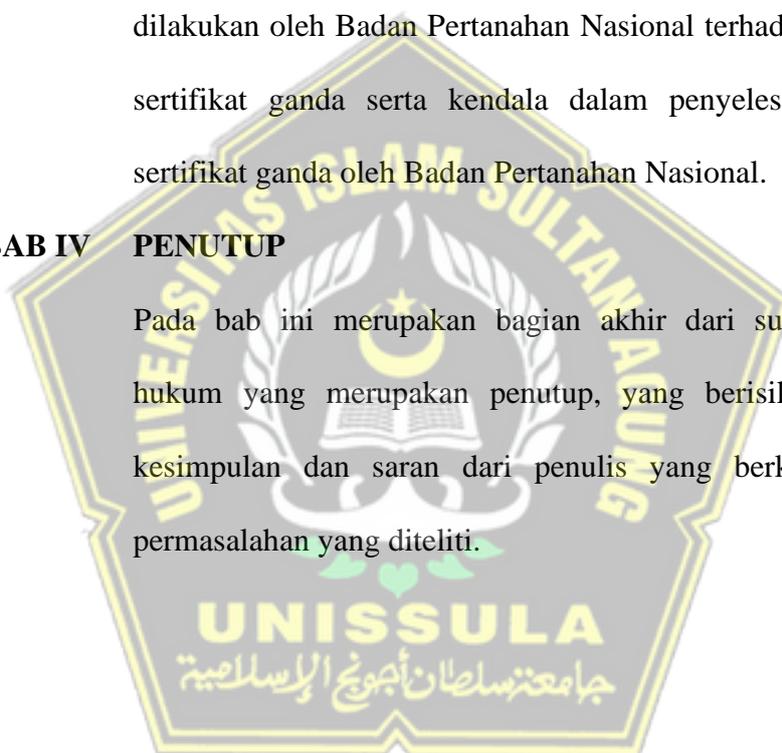
Tanah dan Sertifikat Ganda. Dengan demikian dapat membantu penulis dalam memberikan gambaran analisa di bab-bab selanjutnya.

BAB III HASIL PENELITIAN & PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi tentang uraian pembahasan berdasarkan rumusan masalah yaitu bentuk pertanggungjawaban yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap munculnya sertifikat ganda serta kendala dalam penyelesaian sengketa sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini merupakan bagian akhir dari suatu penelitian hukum yang merupakan penutup, yang berisikan mengenai kesimpulan dan saran dari penulis yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

“Hak” pada hakekatnya adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada Seseorang terhadap sesuatu (benda/prestasi), sehingga menimbulkan hubungan hukum antara keduanya. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik WNI maupun WNA, sekelompok orang, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.

Tanah adalah hal pokok yang tidak dapat dipisahkan dari permukaan bumi. Tanah cukup berperan penting di kehidupan manusia, terlebih sebagai pijakan tempat tinggal di bumi. Menurut etimologinya tanah adalah suatu permukaan bumi yang didalamnya terdapat kandungan serta bahan penting bagi kehidupan manusia, seperti pendapat I Gede Wiranata menjelaskan mengenai sifat tanah:²⁶

- a. Tanah adalah benda yang menyimpan kekayaan yang menguntungkan.
- b. Tanah merupakan sarana tempat tinggal bagi Persekutuan hukum dan seluruh anggotanya sekaligus member penghidupan kepada pemiliknya.

²⁶ I Gede Wiranata, 2004, *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya dari Masa ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 224-225.

- c. Tanah merupakan kesatuan dimana nanti pemiliknya akan dikubur setelah meninggal, sekaligus merupakan tempat leluhur persekutuan selama beberapa generasi sebelumnya.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.²⁷

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah.

2. Terjadinya Hak Atas Tanah

Terjadinya perolehan hak atas tanah, dapat diperoleh melalui peralihan hak sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pokok

²⁷ Urip Santoso, 2015, *Perolehan Hak Atas Tanah*, PT. Kharisma Putra Utama, Jakarta, hal.21

Agraria (UUPA). Salah satu bentuk peralihan hak yaitu dengan dialihkan/pemindahan hak yang artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Namun dalam melakukan suatu perbuatan hukum tersebut, pihak yang melakukan peralihan hak milik itu dilakukan atas dasar itikad tidak baik.²⁸

Semua hak atas tanah dapat beralih maupun dialihkan. Beralih adalah pindahnya hak atas tanah karena hukum, dengan sendirinya, tidak ada perbuatan hukum yang sengaja untuk mengalihkan hak itu kepada pihak lain. Pindahnya hak atas tanah ini terjadi karena adanya pewarisan. Sedangkan dialihkan mengandung makna bahwa pindahnya hak atas tanah itu kepada pihak lain karena adanya perbuatan hukum yang disengaja agar hak atas tanah itu pindah kepada pihak lain, seperti jual-beli, hibah, tukar-menukar, dan lain-lain. Jadi peralihan hak atas tanah adalah pindahnya hak atas tanah dari satu pihak kepada pihak lain, baik karena adanya perbuatan hukum yang disengaja maupun bukan karena perbuatan hukum yang disengaja.²⁹

Dasar hukum terjadinya pemberian hak atas tanah ada pada Pasal 2 dan Pasal 4 UUPA. Ketentuan tentang hak atas tanah terdapat pada Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa, atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan

²⁸ Gabriella Patricia Trinita Tomaso, Mery Tjoanda, dan Jenny Kristiana Matuankotta, 2021, *Hak Atas Tanah Dan Bangunan Berdasarkan Pelepasan Hak (Studi Kasus Putusan MA Nomor 2523 K/Pdt/2015)*, *Tatohi Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 1, No. 3, hal. 206-219.

²⁹ Erna Sri Wibawanti Dan R. Murjiyanto, 2013, *Hak-Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, hal. 119.

adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut Tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersamam-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Macam-macam hak yang dimaksud pada Pasal 4 ayat (1) disebutkan pada Pasal 16 ayat (1) yang menyatakan bahwa hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- 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.

Hukum agrarian terdapat 2 macam asas, salah satunya yaitu asas *Accessie* (Pelekatan). Asas ini diatur didalam Pasal 571 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan, Hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya kepemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah. Berarti bangunan dan tanaman yang berada di atas tanah merupakan satu kesatuan dengan tanah, yang

berarti hak atas tanah meliputi juga bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah.³⁰

Memperoleh suatu hak atas tanah, tiap-tiap orang atau individu dapat memohonkan dan mendaftarkan tanahnya terlebih dahulu di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dibebankan kepada Pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA ditentukan bertujuan Tunggal yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan dari UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban dari Pemerintah bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechtscadaster*. Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya. Dan bagi Hak Tanggungan dengan terdaftarnya perikatan tersebut sebagai jaminan Hak Tanggungan akan diperoleh Hak *preferen* bagi si kreditur dan asas publisitas yang melindungi eksistensi jaminan dari adanya gugatan pihak ketiga.³¹

³⁰ I Ketut Oka Setiawan, 2011, *Hukum Perdata Mengenai Orang Dan Kebendaan*, FH Utama, Jakarta, hal. 137.

³¹ Muhammad Andhika dan Ummar Ma'ruf, 2020, Kinerja Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal Dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Demi Menjamin Kepastian Hukum Dan Hak Atas Tanah, *Konverensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU)* 3, hal. 240.

Menurut Rusmadi Murad bahwa dalam pemberian hak milik atas tanah harus memenuhi persyaratan permohonan hak milik atas tanah yaitu:³²

- a. Formulir permohonan yang sudah di isi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya diatas materai yang cukup.
- b. Surat kuasa apabila dikuasakan.
- c. Fotokopi identitas Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.
- d. Asli bukti perolehan tanah atau alas hak.
- e. Asli surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah atau rumah yang dibeli dari pemerintah.
- f. Fotokopi tanda daftar Surat Pemberitahuan Pajak Tertuang (SPPT), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Surat Setoran Bea (SBB), Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan bukti bayar uang pemasukan (pada saat pendaftaran hak).
- g. Melampirkan bukti Surat Setoran Pajak (SSP) atau Pajak Penghasilan (PPh).

Permohonan Hak Milik dilampiri dengan :

- a. Mengenai Pemohon :
 - 1) Jika perorangan : fotocopy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan Republik Indonesia;

³² Juosfiel Sadpri Pansariang, 2014, Proses Dan Syarat Untuk Memperoleh Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia, *jurnal unsrat*, Lex Privatum 2, No. 3, hal. 28-38.

2) Jika badan hukum : fotocopy akta atau peraturan pendiriannya dan salinan surat keputusan penunjukannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Mengenai Tanahnya :

1) Data yuridis : sertifikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah ; akta PPAT, akta pelepasan hak, putusan pengadilan, dan surat-surat bukti-bukti perolehan tanah lainnya;

2) Data fisik : surat ukur, gambar situasi dan IMB, apabila ada;

3) Surat lain yang dianggap perlu.

c. Surat pernyataan pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang telah dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon.

Setelah semua berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik permohonan hak milik serta memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk dapat atau tidaknya diproses lebih lanjut sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Perolehan hak-hak atas tanah dan/atau peralihan hak-hak atas tanah (*Levering*) memiliki perbedaan perolehan dan/atau peralihan hak sebelum dan sesudah berlakunya UUPA. Sebelum berlakunya UUPA, penyerahan (*Levering*) untuk benda tetap dilakukan secara bertahap dengan melakukan

penyerahan bendanya secara nyata (surat-surat tanah) kemudian penyerahan secara yuridis. Sedangkan setelah berlakunya UUPA, baik penyerahan secara nyata maupun penyerahan secara yuridis dilaksanakan sekaligus dihadapan PPAT, dalam memperoleh hak atas tanah, hak tersebut beralih/berpindah atau dilepaskan karena adanya suatu perbuatan hukum. Perbuatan hukum terdiri dari :³³

- a. Perbuatan Hukum Sepihak adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu pihak saja dan menimbulkan hak dan kewajiban pada satu pihak pula.
- b. Perbuatan Hukum Dua Pihak adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua pihak dan menimbulkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban bagi kedua belah pihak (timbang balik).

Perbuatan hukum atas tanah ada yang mutlak dengan akta PPAT dan ada juga yang tidak mutlak dengan akta PPAT. Perbuatan hukum atas tanah yang mutlak harus dilakukan oleh dan/atau dihadapan PPAT adalah sebagai berikut :³⁴

- a. Jual Beli Tanah
- b. Hibah Tanah
- c. Tukar Menukar Tanah
- d. Pemasukan Inbreng dalam PT
- e. Pemisahan dan Pembagian Tanah

³³ R Soeroso, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 292.

³⁴ Soewito Widakdo, 1997, Hak-Hak Atas Tanah: Perolehan Permasalahan Dan Perkembangannya, Perspektif : Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan, *Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya*, Vol. 2, No. 1, hal. 82.

- f. Akta Pemberian Hak Tanggungan
- g. Surat Kuasa Memberikan Hak Tanggungan (SKMHT)
- h. Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)

Sedangkan perbuatan hukum atas tanah yang tidak mutlak dengan akta PPAT adalah :

- a. Peralihan hak karena lelang
- b. Peralihan hak karena warisan
- c. Pelepasan hak atas tanah

Mutlak tidaknya peran PPAT bergantung pada apakah perbuatan hukum tersebut langsung menyangkut peralihan hak atas tanah dan dilakukan oleh dua pihak ataukah sepihak. Akta yang dibuat oleh PPAT terkait hak atas tanah merupakan hal penting yang memiliki peranan sebagai bukti adanya peralihan hak sehingga tidak mudah digugat, sebagai dasar pengajuan ijin pemindahan hak, sebagai dasar peralihan hak di kantor pertanahan setempat, dan untuk menjamin kepastian hak.³⁵

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) mempunyai peran yang sangat penting dalam pendaftaran tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pendaftaran tanah, tanpa adanya keberadaan

³⁵ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hal.345.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sangat sulit untuk dapat melaksanakan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.³⁶

PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang sekarang telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2022 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, merupakan peraturan tanah sebagai pelaksana UUPA. Dalam memberi pelayanan kepada Masyarakat seorang PPAT bertugas untuk melayani permohonan-permohonan untuk membuat akta-akta tanah tertentu yang disebut dalam peraturan-peraturan berkenaan dengan pendaftaran tanah serta peraturan Jabatan PPAT.³⁷

Menurut sistem Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, suatu pemindahan hak terdiri atas dua bagian. Pertama suatu "*obligatoire overeenkomst*" dan kedua suatu "*zakelijke overeenkomst*" yang dimaksudkan dengan yang pertama, ialah tiap perjanjian yang bertujuan memindahkan hak itu, misalnya perjanjian jual beli atau pertukaran, sedangkan yang kedua, ialah pemindahan hak itu sendiri.³⁸

³⁶ Denny Suwondo Dan Iksan Saputra, 2019, Peran Dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah, *Jurnal Hukum UNISSULA*, Vol.35 No.2, hal. 193.

³⁷ Kusmaryanto Dan Gunarto, 2017, Pendaftaran Akta Jual Beli Yang Melebihi Jangka Waktu Pendaftaran Tanah Di Kantor Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang, *Jurnal Akta UNISSULA*, Vol. 4 No. 3, hal. 477.

³⁸ Subekti, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, hal. 48.

3. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Jenis-jenis hak atas tanah yang berlaku di Indonesia dimuat dalam Pasal 16 Jo Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

a. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-Undang yang baru. Jenis-jenis hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

b. Hak atas tanah yang ditetapkan Undang-Undang

Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Hak atas tanah ini jenisnya belum ada.

c. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Jenis hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil),

Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.³⁹ Jenis-jenis

Hak Atas Tanah, yaitu :

1) Hak Milik

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subyek Hak Milik. Terkuat, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh, artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam menggunakan Hak

³⁹ Urip Santoso, 2009, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hal.88.

Milik atas tanah harus memperhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan mencegah kerudakannya.⁴⁰

Subyek hak milik, yang dapat mempunyai (subyek hak) tanah Hak Milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya, adalah :

a) Perseorangan

Ketentuan pada Pasal 21 ayat (1) UUPA menegaskan hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik. Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarganegaraan Indonesia yang dapat mempunyai tanah Hak Milik.

b) Badan-badan hukum

Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya yang termuat pada Pasal 21 ayat (2) UUPA. Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan

⁴⁰ *Ibid*, hal. 90.

Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara (Bank Negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.⁴¹

Hapusnya Hak Milik Pasal 27 UUPA menetapkan faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada negara, yaitu :

- (1) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18
- (2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
- (3) Karena ditelantarkan
- (4) Karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah
- (5) Karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah
- (6) Hak milik atas tanah juga dapat hapus karena tanahnya musnah, misalnya karena adanya bencana alam.

⁴¹ *Ibid*, hal. 93.

2) Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.

Subjek Hak Guna Usaha yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA Jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, adalah :

- a) WNI (Warga Negara Indonesia)
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Bagi pemegang Hak Guna Usaha yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Kalau hal ini tidak dilakukan, maka Hak Guna Usahanya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.⁴²

⁴² *Ibid*, hal. 99.

Kewajiban pemegang Hak Guna Usaha. Berdasarkan Pasal 57 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021, pemegang Hak Guna Usaha berkewajiban :

- a) Melaksanakan Pembangunan dan/atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan tujuan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- b) Memelihara Tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- c) Menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- d) Memenuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- e) Melepaskan Hak Atas Tanah baik Sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi Pembangunan untuk kepentingan umum;
- f) Menyerahkan Kembali tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang hak milik, setelah hak pakai habis.⁴³

⁴³ *Ibid*, hal. 101.

3) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 35 UUPA memberikan pengertian Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

Subyek Hak Guna Bangunan. Yang dapat mempunyai (subjek) Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 UUPA Jo Pasal 34 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, adalah:⁴⁴

- a) WNI (Warga Negara Indonesia)
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

4) Hak Pakai

Hak Pakai menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan

⁴⁴ *Ibid*, hal. 106.

pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Perkataan “menggunakan” dalam Hak Pakai menunjukkan pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “memungut hasil” dalam Hak Pakai menunjukkan pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan.

Subjek Hak Pakai Pasal 42 UUPA Jo Pasal 49 (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menentukan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai, adalah :⁴⁵

- a) WNI (Warga Negara Indonesia);
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- d) Badan keagamaan dan sosial;
- e) Orang asing.

⁴⁵ *Ibid*, hal. 115.

B. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan

1. Pengertian Sengketa Pertanahan

Berkaitan dengan pengertian Sengketa Pertanahan dapat dilihat dari dua bentuk pengertian yaitu pengertian yang diberikan para ahli hukum dan yang ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan. Sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, pembantahan, pertikaian, perselisihan, perkara.⁴⁶ Sementara dalam Keputusan Kepala BPN RI No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, Petunjuk teknis No. 1/juknis/d.v/2007 tentang Pemetaan Masalah dan Akar Masalah Pertanahan, diberikan pengertian sengketa yaitu perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu.⁴⁷

⁴⁶ Departemen Pendidikan Nasional, 2015, *Kamus Besar Bahasa Indonesia(KBBI)*, Jakarta, hal. 1272.

⁴⁷ Regulasip.id, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Negara Republik Indonesia Nomor : 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, diakses tanggal 09 November pukul 20.00 WIB.

Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah : “perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.”⁴⁸

Menurut Rusmadi Murad, sengketa hak atas tanah, yaitu : timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.⁴⁹ Lebih lanjut menurut Rusmadi Murad, sifat permasalahan sengketa tanah ada beberapa macam, yaitu :

- a. Masalah atau persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau tanah yang belum ada haknya.
- b. Bentahan terhadap suatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
- c. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.

⁴⁸ Sarjita, 2005, *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, hal. 8.

⁴⁹ Rusmadi Murad, 1999, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, hal. 22-23.

- d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis/bersifat strategis.

Laura Nader dan Henry Todd mengemukakan tiga fase dalam sengketa, yaitu :

- a. Tahap pra-konflik (*grievance preconvlict*)
- b. Tahap konflik (*conflict*)
- c. Tahap sengketa (*dispute*).⁵⁰

Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan, dan sengketa hak ulayat.

2. Penyebab Sengketa Pertanahan

Pada zaman yang sekarang ini suatu persengketaan tentang tanah tidak dapat dihindari, dikarenakan banyaknya dengan memiliki berbagai kebutuhan tanah yang telah menjadi sangat tinggi sedangkan jumlah bidang pada tanah yang ada sangatlah terbatas.⁵¹ Sengketa pertanahan yang muncul setiap tahunnya menunjukkan bahwa penanganan tentang kebijakan pertanahan di Indonesia belum dapat

⁵⁰ Abu Rohmad, 2008, *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*, Walisongo Press, Semarang, hal. 10.

⁵¹ Wiradi, Gunawan, 2011, *Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara*, Makalah yang disampaikan dalam rangkaian diskusi peringatan “Satu Abad Bung Karno”, hal. 4, diakses tanggal 10 November 2024 Pukul 19.28 WIB.

berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya sengketa pertanahan antara lain :⁵²

a. Administrasi pertanahan dimasa lalu yang kurang tertib

Administrasi pertanahan mempunyai peranan yang sangat penting demi untuk mewujudkan terjadinya suatu jaminan atas kepastian hukum. Pada penguasaan dan kepemilikan tanah dimasa lalu ini terutama pada tanah-tanah milik adat yang masih seringkali tidak di dukung oleh bukti-bukti administrasi yang tertib dan lengkap, dimana penguasaan dan kepemilikan tanah yang ada tersebut data fisiknya berbeda dengan data administrasi dan data yuridis.

b. Peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih

Pertanahan merupakan subsistem dari sumber daya agrarian dan sumber daya alam yang memiliki hubungan yang sangat erat, baik itu yang berkaitan dengan hubungan subsistemnya maupun yang berkaitan dengan hubungan manusia atau masyarakat dan Negara. Kurangnya peran peraturan perundang-undangan dibidang sumber daya agrarian dan sumber daya alam dengan peraturan dibidang pertanahan ini sehingga menimbulkan hal-hal yang bertentangan, dan sering menimbulkan suatu konflik penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

⁵² Syarief, Elza, 2014, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Grandmedia, Jakarta, hal. 177-178.

c. Penerapan hukum pertanahan yang kurang konsisten

Akibat dari tidak sinkronnya pengaturan perundang-undangan tersebut, dapat menimbulkan suatu konflik atas kewenangan maupun konflik atas suatu kepentingan yang seringkali mengakibatkan hukum dalam bidang pertanahan ini kurang dapat diterapkan dengan baik dan secara konsisten. Sehingga hal ini sangat mempengaruhi kualitas jaminan atas kepastian hukum dan perlindungan hukumnya.

d. Penegakan hukum yang belum dapat dilaksanakan secara konsekuen

Penegakan hukum merupakan bagian yang penting dari upaya untuk memberikan jaminan suatu kepastian hukum, yang mana terkhusus untuk menghindari semakin merajalelanya kependudukan tanah, pemalsuan surat-surat bukti penguasaan tanah, penyerobotan tanah perkebunan, dan sebagainya.

Menurut Robbins, konflik atau sengketa muncul karena ada kondisi yang telah melatarbelakanginya (*antecedent conditions*). Kondisi tersebut, yang juga sebagai sumber terjadinya konflik, terdiri dari tiga kategori, yaitu komunikasi, struktur, dan variable pribadi.⁵³

Komunikasi yang buruk, dalam arti komunikasi yang menimbulkan kesalah pahaman antara pihak-pihak yang terlibat, dapat menjadi sumber permasalahan. Suatu hasil penelitian menunjukkan

⁵³ Stephen P. Robbins, 1996, *Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications*, prentice-hall International Editions, USA, Bernhard Limbong, hal. 39.

bahwa kesulitan semantik, pertukaran informasi yang tidak cukup, dan gangguan dalam saluran komunikasi merupakan penghalang terhadap komunikasi dan menjadi terciptanya suatu permasalahan.

Menurut Kepala BPN (Badan Pertanahan Nasional) pusat, setidaknya ada tiga hal utama yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah, yaitu :⁵⁴

- a. Persoalan administrasi sertifikasi tanah yang tidak jelas, akibatnya adalah ada tanah yang dimiliki oleh dua orang dengan memiliki sertifikasi masing-masing.
- b. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata, ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomis, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya petani/penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik. Atas nama Pembangunan tanah-tanah Garapan petani atau tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pemodal dengan harga murah.
- c. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas

⁵⁴ <http://digilib.unnes.ac.id>.

tanah. Akibatnya, secara legal (*de jure*), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani/pemilik tanah. Tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Mungkin sebagian orang menganggap remeh dengan memandang sebelah mata persoalan sengketa tanah ini, padahal persoalan ini merupakan persoalan yang harus segera di carikan solusinya. Kenapa demikian? Karena sengketa tanah sangat berpotensi terjadinya konflik antar ras, suku dan agama. Akibatnya harga diri harus dipertaruhkan.

Banyak sekali penyebab timbulnya sengketa tanah disebabkan oleh berbagai macam penyebab, bergantung pada kondisi dan wilayah daerah masing-masing serta hukum daerah yang mengatur tentang permasalahan tanah. Sumber sengketa lainnya yang potensial adalah faktor pribadi, yang meliputi : sistem nilai yang dimiliki tiap-tiap individu, karakteristik kepribadian yang menyebabkan individu memiliki keunikan (*idiosyncrasies*) dan berbeda dengan individu yang lain. Misalnya individu yang sangat otoriter, dogmatik dan menghargai rendah orang lain, merupakan sumber yang potensial.⁵⁵

3. Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Pada hakikatnya, kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di bidang pertanahan antara siapa,

⁵⁵ Benhard Limbong, 2011, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 40.

sebagai contoh konkretnya antara perorangan dengan perorangan, perorangan dengan badan hukum, badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, guna kepastian hukum yang diamanatkan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, maka terhadap kasus pertanahan dimaksud antara lain dapat diberikan respons/reaksi/penyelesaian kepada yang berkepentingan (masyarakat dan pemerintah).⁵⁶

Munculnya sengketa yang berkepanjangan mendorong umat manusia mencari jalan penyelesaian yang humanist, mudah, dan adil, dimana kedua belah pihak tidak merasa dirugikan (*win-win solution*). Namun kenyataannya, mekanisme hukum continental yang ada selama ini tidak mampu mengakomodir keinginan manusia, sehingga hamper setiap permasalahan sengketa yang diselesaikan melalui pengadilan cenderung menguntungkan satu pihak (*win and lose solution*) dan juga mahal.

Menurut Bevan untuk mendapatkan win-win solution terbagi dalam beberapa kategori, yaitu .⁵⁷

- a. Proses pendekatan yang objektif terhadap sumber sengketa lebih dapat diterima oleh pihak-pihak dan memberikan hasil yang saling menguntungkan dengan catatan bahwa pendekatan itu

⁵⁶ Repository Uma,
<https://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/447/1084001002.file6.pdf>, hal. 29

⁵⁷ Bevan J.P.H.K, 1992, Child Law, Butterword, London, hal. 34

harus menitik beratkan pada kepentingan yang menjadi sumber konflik dan bukan pada posisi kedudukan pada pihak.

- b. Kemampuan yang seimbang dalam melakukan proses negosiasi atau musyawarah. Perbedaan kemampuan tawar-menawar akan menyebabkan adanya penekanan oleh pihak yang satu terhadap pihak yang lainnya.

Penyelesaian permasalahan sengketa melalui jalur musyawarah atau mufakat adalah merupakan keputusan yang tepat karena dapat menghasilkan jalan keluar yang sangat optimal dan singkat tanpa banyak membuang waktu dan biaya, selain itu juga mendapatkan jalan keluar yang saling menguntungkan dari kedua belah pihak.

Menurut Amriani, ia mengatakan bahwa penyelesaian sengketa dapat digolongkan kedalam beberapa cara yakni berdasarkan pihak-pihak yang menyelesaikan sengketa dan lembaga yang menyelesaikan sengketa. Menurut pihak-pihak yang menyelesaikan sengketa tanah dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :⁵⁸

- a. Musyawarah yaitu proses penyelesaian sengketa alternatif, kedua belah pihak yang bersengketa melakukan perundingan bersama-sama untuk mencapai keputusan yang disepakati oleh para pihak yang bersengketa. Mereka terlibat dalam konflik melakukan tukar pikiran atau argumentasi untuk menunjukkan posisi masing-masing guna meyakinkan pihak lain-lain.

⁵⁸ Amriani, Nurnaningsih, 2012, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 45-50.

- b. Mediasi yaitu suatu proses penyelesaian sengketa alternatif dimana pihak ketiga dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa dan sama sekali tidak berhak atau berwenang untuk memberikan suatu masukan, terlebih lagi untuk memutuskan perselisihan yang terjadi. Jadi dalam mediasi, mediator hanya berfungsi sebagai penyambung lidah dari para pihak yang bersengketa.
- c. Litigasi adalah proses penyelesaian sengketa dipengadilan, semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan pihak yang satu menang dan pihak yang satu kalah. Masalah pertanahan merupakan suatu masalah yang cukup rumit dan sensitif sekali sifatnya, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan, baik sosial, ekonomi, politis, psikologis, dan lain sebagainya sehingga dalam penyelesaian masalah pertanahan bukan hanya kasus saja tetapi dilihat juga berdasarkan aspek yuridis. Sengketa tanah merupakan salah satu masalah yang tidak mudah dipecahkan dan harus diselesaikan secara hati-hati. Di akibatkan nuansa kekerasan begitu terasa setiap kali sengketa tanah terjadi. Tak hanya disimbolkan dengan kehadiran alat berat atau aparat, tapi juga benturan fisik antar pihak yang bersengketa. Masalah sengketa tanah

tidak hanya menyangkut undang-undang, tapi juga implementasinya di lapangan.⁵⁹

Penyelesaian melalui jalur hukum (litigasi) pun tidak dapat selalu menjanjikan keadilan, sedang jalan damai (nonlitigasi) juga tak mudah untuk ditempuh. Maka dari itu penyelesaian dan pencarian solusi terhadap masalah sengketa tanah ini harus diselesaikan dengan hati-hati, agar pencapaian solusi yang bijak dan tidak menimbulkan masalah baru serta semakin membuat kedua belah pihak merasa dirugikan, tidak hanya dari segi waktu termasuk juga materi (uang) untuk menyelesaikan masalah sengketa.

C. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah di Indonesia

Pendaftaran atas suatu tanah harus dilakukan sesuai dengan prosedur sebagaimana yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) yang menegaskan bahwa Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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 sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang

⁵⁹ Repository. Uin Suska, <https://repository.uin-suska.ac.id/18963/7/7.%20AB%20II%281.pdf> diakses tanggal 11 November 2024 pukul 13.47 WIB, hal. 31.

tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁶⁰

Disini kata-kata rangkaian kegiatan menunjuk adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kata-kata terus-menerus merujuk kepada pelaksanaan kegiatan, bahwa sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Kata teratur menunjukkan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan kepada Peraturan Perundang-Undangan yang sesuai.⁶¹

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah yang akan didaftar. Sehingga dikatakan bahwa, pendaftaran tanah merupakan proses administrasi yang merupakan kewenangan dari kantor pertanahan untuk menghasilkan sebuah sertifikat sebagai suatu tanda bukti hak kepemilikan atas sebidang tanah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa pendaftaran tanah merupakan salah satu sarana bagi pemerintah untuk melakukan pendataan atas suatu tanah. Pendataan ini mutlak diperlukan agar semua tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia jelas kepemilikannya dan tidak menjadi tanah terlantar juga tidak terjadi kekacauan dalam hal penguasaan hak atas tanah.⁶²

⁶⁰ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

⁶¹ Penjelasan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

⁶² Tika Nurjannah, 2016, Skripsi: *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)* Universitas Negeri Makassar, Makassar. Diakses dari <http://eprints.unm.ac.id/4310/1/Tika%20Nurjanna.pdf>, pada tanggal 11 November 2023.

Selanjutnya menurut pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk :⁶³

- 1) Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah
- 2) Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan
- 3) Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sistem pendaftaran tanah Indonesia yang menganut stelsel negatif dengan tendensi positif, intinya adalah segala apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat, berlaku sebagai tanda bukti hak yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar). Beberapa hal yang merupakan faktor penentu lahirnya kepastian hukum, dapat dikelompokkan ke dalam landasan Yuridis-Normatif, landasan Sosio Yuridis dan kebijakan pertanahan. Faktor-faktor tersebut secara formil maupun materiil mempunyai peranan yang sangat menentukan timbulnya kepastian hukum hak milik atas tanah yang telah memperoleh sertifikat. Hal ini sesuai dengan asas *nemo plus juris* yang mendasari sistem pendaftaran tanah Indonesia yang menganut stelsel dengan tendensi positif, yaitu Negara tidak menjamin kebenaran data yang diperoleh dari pemohon hak tanah dari data itu. Kebenaran hukum ditentukan oleh hakim dalam proses peradilan.

⁶³ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

D. Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Atas Tanah dan Sertifikat Ganda

Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) Tentang Pendaftaran Tanah, menegaskan bahwa sertifikat merupakan 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 hak yang bersangkutan.⁶⁴

Karena selama tidak ada bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertifikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan, sedangkan alat bukti lain tersebut hanya dianggap sebagai alat bukti permulaan dan harus dikuatkan oleh alat bukti yang lainnya. Jadi, sertifikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Dimana data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Masalah pendaftaran tanah yang sering terjadi, entah itu sertifikat kepemilikan tanah ganda, maupun pengelolaan tanah yang buruk, menyebabkan hilangnya hak kepemilikan tanah bagi orang yang

⁶⁴ Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) tentang Pendaftaran Tanah.

bersangkutan. Hal ini terjadi karena kelemahan prinsip-prinsip yang diterapkan dalam sistem publikasi negatif yaitu prinsip kesempatan orang lain untuk menyangkal keabsahan nama dalam sertifikat hak kepemilikan tanah.⁶⁵

Yang dimaksud dengan sertifikat ganda, yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat, terjadi tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Sertifikat ganda terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap kantor pertanahan dibuat, dan atau gambar situasi/surat ukur dibuatkan dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertifikat ganda akan kecil. Namun bila terjadi sertifikat ganda, maka harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan memeriksa dokumen pendukung. Hal ini bisa berlangsung lama, apabila terjadi gugatan sertifikat ke pengadilan, untuk meminta pembatalan bagi pihak yang dirugikan.⁶⁶

Sertifikat ganda harus dilihat kasusnya, karena bisa disebabkan berbagai hal, apakah digandakan oleh pihak luar atau karena sudah terbit diterbitkan lagi. Lahirnya sertifikat ganda, tidak terlepas dari Tindakan Pejabat Kantor Pertanahan itu sendiri, seperti membatalkan sebuah sertifikat yang lama dan menerbitkan sertifikat yang baru untuk dan atas nama orang

⁶⁵ Ahmad Tsekhudin dan Umar Ma'ruf, The Implementation of The Land Right Transfer Registration According to Letter Citation in Jatnagor Vilages, Suradadi-Tegal, *Jurnal Akta*, Magister Kenotariatan UNISSULA Semarang, Vol. 5, September 2018., hal. 1

⁶⁶ Darwis Anatami, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah*, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/240380-tanggung-jawab-siapa-bila-terjadi-sertif-dc64e88e.pdf>, pada tanggal 11 November 2024.

lain tanpa sepengetahuan pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat tanah yang lama. Bahkan penerbitan sertifikat yang baru dilakukan oleh Pejabat Kantor Pertanahan tanpa prosedur hukum. Disamping itu sertifikat ganda biasa juga disebabkan oleh tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab, disamping adanya orang yang berusaha untuk memperoleh keuntungan pribadi. Sertifikat ganda umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun.

Mencegah terjadinya sertifikat ganda tidak ada jalan lain harus mengoptimalkan administrasi pertanahan dan pembuatan peta pendaftaran tanah. Hal ini harus dilakukan untuk mencegah terjadinya sertifikat ganda. Dengan adanya peta pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yang baik, kesalahan penempatan letak dan batas dapat diketahui sedini mungkin. Terhadap sertifikat cacat hukum tersebut harus dilakukan pemblokiran (diberi catatan pada buku tanah), dihentikan (proses ditahan), dimatikan (nomor haknya dicoret dari buku tanah), dibatalkan bila kasusnya telah selesai. Sertifikat ganda jelas membawa akibat ketidakpastian hukum pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Beberapa persoalan yang muncul akibat sertifikat ganda adalah siapa yang berwenang untuk membatalkan salah satu dari 2 (dua) sertifikat. Oleh karena itu pengadilan harus menentukan, menilai, serta memutus siapakah yang berhak memiliki tanah perkara berdasarkan bukti-bukti dan kesaksian para saksi. Apabila

pengadilan telah memutus perkara pemilikan tanah yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), pihak yang dimenangkan harus mengajukan permohonan kepada kepala BPN/Kantor Pertanahan, yang membatalkan sertifikat tanah pemilik yang dikalahkan.

E. Badan Pertanahan Nasional

1. Definisi Badan Pertanahan Nasional

Badan pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

2. Tugas Badan Pertanahan Nasional

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugasnya untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi yaitu:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;

- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

3. Kewenangan Kantor Pertanahan Nasional

Kewenangan Kantor Pertanahan Nasional dalam mengemban tugas sebagai instansi vertikal tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber

Daya Alam, yang perlu mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu. Dalam rangka mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR tersebut diatas selanjutnya dikeluarkanlah Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka percepatan Pembangunan nasional dan daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi penyusunan rancangan Undang-Undang, penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan rancangan Undang-Undang tentang hak atas tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

Adapun kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 yaitu melakukan percepatan di bidang :

- a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta Peraturan Perundang-Undangannya di bidang pertanahan.

b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi :

- 1) Penyusunan basis data tanah-tanah asset negara/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
- 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-commerce* dan *e-payment*;
- 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan landreform dan pemberian hak atas tanah;
- 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka meemlihara ketahanan pangan nasional.

F. Tinjauan Umum Tentang Tanah dalam Perspektif Islam

Hubungan antara manusia dengan tanah sudah ada sejak adanya manusia itu sendiri. Betapa pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia dapat dilihat dari dasar filsafatnya, bahwa manusia diciptakan Allah Tuhan yang Maha Kuasa dari tanah, hidup (makan) dari tanah dan setelah mati akan kembali ke tanah. Semua agama samawi menyatakan manusia pertama

yaitu nabi Adam diciptakan oleh Tuhan dari tanah. Oleh sebab itu peranan tanah sangat menentukan bagi kehidupan dan penghidupan manusia. Tetapi di samping halhal yang baik tersebut, sejarah kehidupan manusia cukup banyak mencatat peristiwa berdarah dikarenakan persengketaan masalah pertanahan.⁶⁷

Tanah berfungsi sebagai faktor produksi yang sangat penting, sering disebut sebagai faktor produksi asal atau asli (original factor of production). Tanah merupakan asal muasal dari segala kegiatan produksi. Tanah juga merupakan faktor produksi unik, sebab ia tidak diciptakan oleh manusia melainkan manusia tinggal memanfaatkannya. Keunikan tanah yang lain karena ketersediaannya yang sangat terbatas, dalam arti ia telah tersedia dalam jumlah yang tetap dan tidak diciptakan lagi. Dalam pandangan Islam, tanah merupakan anugerah Allah yang harus dimanfaatkan secara optimal bagi pencapaian kesejahteraan manusia. Tanah tidak boleh ditelantarkan sebagaimana pula tidak boleh dieksploitasi secara berlebihan sehingga merusaknya. Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata. Firman Allah SWT :


وَلِلَّهِ مَلِكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ ۖ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ

Artinya : “Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk).” (QS An-Nuur : 42).

Allah SWT juga berfirman:

⁶⁷ Umar Ma'ruf, Politik Hukum Hak Menguasai Oleh Negara Terhadap Tanah, *Jurnal Unissula*, Semarang, hal.1

لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٢﴾

Artinya: “Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu.” (QS Al-Hadid : 2).

Kemudian, Allah SWT sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Firman Allah SWT:

ءَامِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلِفِينَ فِيهِ فَالَّذِينَ
ءَامِنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ ﴿٧﴾

Artinya: “Dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya.” (QS Al-Hadid: 7).

Menafsirkan ayat ini, Imam Al-Qurthubi berkata, “Ayat ini adalah dalil bahwa asal usul kepemilikan (*ashlul milki*) adalah milik Allah SWT, dan bahwa manusia tak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (*tasharruf*) dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT.” (Tafsir Al-Qurthubi, Juz I hal. 130). Maka dari itu, filosofi ini mengandung implikasi bahwa tidak ada satu hukum pun yang boleh digunakan untuk mengatur persoalan tanah, kecuali hukum-hukum Allah saja. Mengatur pertanahan dengan hukum selain hukum Allah telah diharamkan oleh Allah sebagai pemiliknya yang hakiki.

Allah SWT berfirman di dalam QS Yaasiin ayat 33 – 35 yang artinya berbunyi sebagai berikut :

وَأَيُّ آيَةٍ لَهُمُ الْأَرْضُ الْمَيِّتَةُ أَحْيَيْنَاهَا وَأَخْرَجْنَا مِنْهَا حَبًّا فَمِنْهُ
يَأْكُلُونَ ﴿٣٣﴾

Artinya: Dan suatu tanda (kekuasaan Allah yang besar) bagi mereka adalah bumi yang mati. Kami hidupkan bumi itu dan Kami keluarkan dari padanya biji-bijian, maka daripadanya mereka makan. (33).

وَجَعَلْنَا فِيهَا جَنَّاتٍ مِّنْ نَّخِيلٍ وَأَعْنَابٍ وَفَجَّرْنَا فِيهَا مَنَّ
الْعُيُونِ ﴿٣٤﴾

Artinya: Dan Kami jadikan padanya kebun-kebun kurma dan anggur dan Kami pancarkan padanya beberapa mata air, (34)

لِيَأْكُلُوا مِنْ ثَمَرِهِ وَمَا عَمِلَتْهُ أَيْدِيهِمْ أَفَلَا يَشْكُرُونَ ﴿٣٥﴾

Artinya: Supaya mereka dapat makan dari buahnya, dan dari apa yang diusahakan oleh tangan mereka. Maka mengapakah mereka tidak bersyukur? (35)

Melalui melalui ayat 33 – 35 ini Allah SWT memberitahukan sebagian tanda-tanda kekuasaanNya kepada kita semua yaitu :⁶⁸

1. Bumi yang mati Dia hidupkan dengan menurunkan air hujan dari langit, sehingga tanah yang tadinya kering dan tandus berubah menjadi basah dan lembab.
2. Dengan kelembaban tanah tersebut lalu Allah tumbuhkan berbagai macam tumbuh-tumbuhan yang menghasilkan berbagai macam makanan baik untuk kebutuhan manusia maupun binatang ternak dan sejenisnya. Karena semua makhluk Allah, tanpa makanan, maka akan mati.
3. Air hujan yang turun dari langit selain untuk menghidupkan bumi, juga air tersebut ditampung oleh bumi, lalu Allah pancarkan sumber mata air di mana-mana untuk berbagai keperluan makhluknya yang ada di muka bumi ini . Karena walaupun makanan banyak apabila tidak ada air, semuanya akan mati.
4. Allah hanya menciptakan awal berbagai macam tumbuh-tumbuhan dan lain-lainnya, lalu Dia memberikan ilmu pengetahuan kepada manusia dengan tujuan untuk menumbuh kembangkan, melestarikan apa yang telah Dia ciptakan yang ada di muka bumi ini demi kepentingan hidupnya agar bisa bertahan sampai waktu yang

⁶⁸ uraianayatquran.blogspot.com/ diakses tanggal 6 Mei 2025, Pukul 10.00 WIB

ditentukan yaitu kematian.

5. Apapun yang Allah lakukan itu semuanya adalah untuk menunjukkan sifat Kasih sayangNya terhadap ciptaanNya. Dan kita manusia yang diciptakan Allah sebagai makhluk yang paling mulia di dunia karena telah diberinya akal dan nafsu, seharusnya berterima kasih kepadaNya, sebagai rasa syukur kita atas limpahan karuniaNya, namun sayang sekali masih banyak yang mengingkarinya. Bahkan berbuat sebaliknya, banyak manusia yang kerjanya hanya membikin kerusakan di muka bumi ini, dengan cara menzalimi sesama manusia, merusak alam semesta.
6. Jadi janganlah mengatakan bahwa Allah itu tidak adil, kurang perhatian, doanya gak pernah dikabulkan, apa yang diminta tidak sesuai dengan apa yang diinginkan. Yang kesemuanya itu adalah sifat buruk daripada manusia. Maka Allah kembalikan kepada siapapun yang berbuat seperti itu, sesuai dengan apa yang telah dituduhkan kepadaNya.

Dalam kontek Indonesia, tanah adalah primadona harta benda. Status seseorang bisa ditentukan oleh kekuasaan tanah yang dimiliki. Dengan begitu, masalah kepemilikan tanah sangat komplek sekali. Namun demikian pelaksanaan undang-undang tersebut masih jauh dari harapan. Masyarakat lemah, petani gurem masih sering dikalahkan untuk kepentingan individu ataupun kelompok yang mengatasnamakan kepentingan umum. Sehingga ini menjadi isu trend di setiap saat dari dulu hingga sekarang.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sengketa Sertifikat Ganda

1. Faktor Penyebab Munculnya Sertifikat Ganda

Saat ini permasalahan mengenai tanah sudah melebar kepada persoalan sosial yang kompleks dan memerlukan sebuah pemecahan dengan pendekatan yang komprehensif. Perkembangan melalui sifat dan substansi kasus sengketa pertanahan tidak lagi hanya melalui hukum administrasi, tetapi kompleksitas tanah tersebut sudah menjalar kepada ranah politik, sosial, budaya, dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia.⁶⁹ Sesuai dengan Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 11 Tahun 2016 Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dan/atau kebijakan pertanahan dan Sengketa Tanah yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.

Penerbitan sertifikat diberikan kepada yang berhak, bertujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikan

⁶⁹ Eko Yulian Isnur, S.H., 2012, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hal.47

tanahnya, dalam pelaksanaannya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih sering terjadi sengketa-sengketa hak-hak atas tanah. Banyak orang dengan itikad baik dalam praktek jual beli tanah di Indonesia yang tertipu karena tanah yang dibelinya mempunyai dua atau lebih sertifikat. Penyebab terjadinya sertifikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidaksengajaan dan dikarenakan kesalahan administrasi baik secara internal maupun eksternal. Tidak sedikit korban yang jatuh karena mempersoalkan atau mempertahankan beberapa persegi tanah saja. Salah satu fenomena permasalahan dalam konteks hukum pertanahan nasional adalah seringnya muncul sertifikat ganda (bahkan ada yang lebih dari dua) yang berdasarkan rumusan pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pengadaan Tanah dapat mengakibatkan kerugian kepada pembeli tanah yang beritikad baik.

Salah satu permasalahan yang dapat menimbulkan sengketa di bidang pertanahan adalah munculnya sertifikat dengan kepemilikan ganda. Permasalahan mengenai sertifikat dengan kepemilikan ganda belum dapat diselesaikan ataupun dapat dikatakan selalu muncul dari waktu ke waktu.

Adanya beberapa faktor yang menyebabkan munculnya sertifikat ganda, yaitu :⁷⁰

⁷⁰ Iwan Permadi, 2016, Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, *Yustisia*. Vol. 5 No. 2, Malang, hal. 458

a. Sertifikat ganda dapat terjadi karena adanya kekeliruan sebagai berikut :

- 1) Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.
- 2) Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
- 3) Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.
- 4) Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain tanpa diketahui oleh anak-anaknya dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya mensertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.

b. Terjadinya sertifikat ganda merupakan salah satu akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi. Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun

1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan. Sertifikat hak atas tanah yang cacat hukum administratif adalah sertifikat hak atas tanah yang mengandung kesalahan antara lain sebagai berikut :

- 1) Kesalahan prosedur;
 - 2) Kesalahan penerapan Peraturan Perundang-Undangan;
 - 3) Kesalahan subjek hak;
 - 4) Kesalahan objek hak;
 - 5) Kesalahan jenis hak;
 - 6) Kesalahan perhitungan luas;
 - 7) Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
 - 8) Data yuridis dan data fisik tidak benar; atau
 - 9) Kesalahan lainnya yang bersifat administrative.
- c. Terjadinya sertifikat ganda dipengaruhi oleh adanya faktor intern dan faktor intern.⁷¹ Faktor-faktor tersebut dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan. Faktor-faktor intern yang dimaksud adalah :
- 1) Tidak dilaksanakannya UUPA dan Peraturan-Peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk

⁷¹ Utoyo Sutopo, Masalah Penyalahgunaan Setifikat Dalam Masyarakat dan Upaya Penanggulangannya, Yogyakarta : Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, 9 Juli 1992, hal 5

memperoleh keuntungan pribadi. Faktor-faktor tersebut dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan;

- 2) Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya;
- 3) Ketidak-telitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan-ketentuan Perundang-Undangan yang berlaku;
- 4) Kantor Pertanahan selaku Instansi Pemerintah dalam membuat dan menerbitkan sertifikat tanah sangat tergantung pada data yang diterbitkan oleh instansi pemerintah lainnya seperti pemerintahan daerah/desa dan kantor pelayanan pajak.

Sedangkan faktor ekstern yang dimaksud adalah :

- 1) Masyarakat masih kurang mengetahui dan memahami Undang-Undang dan Peraturan pelaksanaan tentang pertanahan khususnya mengenai prosedur pembuatan sertifikat tanah;

- 2) Persediaan tanah yang tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah dan ekonomi masyarakatnya itu sendiri;
- 3) Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah pertanian ke tanah non pertanian mengakibatkan harga tanah terus melonjak tinggi.

Sehingga berdasarkan faktor-faktor munculnya sertifikat ganda tersebut memungkinkan adanya bentuk dari sertifikat ganda adalah :⁷²

- a. Kedua atau lebih sertifikat nya asli atau salah satunya asli tapi palsu. Artinya keduanya mempunyai salinan/arsip di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini dapat terjadi karena suatu bidang tanah yang sudah bersertifikat didaftarkan Perlindungan Hukum lagi pada Kantor Pertanahan, jadi keduanya memang asli produk BPN akan tetapi obyek/bidang tanahnya sama baik letak, posisi maupun luasnya.
- b. Kedua sertifikat palsu, artinya kedua sertifikat tersebut tidak terdapat salinannya di Kantor Pertanahan/BPN atau tidak ada arsipnya.
- c. Salah satu atau lebih sertifikat tersebut merupakan bagian dari sertifikat yang lain. Hal ini terjadi karena bidang tanah yang

⁷² *Ibid*, hal 460

didaftarkan seharusnya didaftarkan melalui proses pemecahan sertifikat induknya, atau sebaliknya penerbitan sertifikat yang satu harusnya merupakan penggabungan dari beberapa sertifikat yang lain.

- d. *Overlapping* (tumpang tindih) yaitu ada dua atau lebih sertifikat yang tumpang tindih satu dengan lainnya sehingga bagian yang tumpang tindih tersebut merupakan sertifikat ganda, karena sebagian tanahnya termasuk dalam sertifikat yang lain.

Sebagai penyebab atau faktor pendukung munculnya sertifikat ganda tidak muncul hanya dari satu pihak dan tidak hanya dari satu faktor saja. Kesalahan dari pemilik tanah yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga di ambil alih oleh orang lain, Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak dan batas tanah yang salah, serta Adanya kesengajaan dari pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali sertifikat yang sebenarnya sudah ada dengan memanfaatkan kelemahan lembaga Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya dari Badan Pertanahan Nasional karena tidak adanya basis data mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar hingga tidak adanya transparansi data yang dapat diakses oleh masyarakat. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menjelaskan pengertian mengenai Badan

Publik yaitu “Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.”

Dengan penjelasan tersebut maka Badan Pertanahan Nasional merupakan sebuah Badan Publik. Oleh karena itu seharusnya Badan Pertanahan Nasional menyediakan data secara transparan sesuai dengan pasal terutama terhadap data publik termasuk pengecekan data tanah yang sudah di daftar karena ketidaktepatan Pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah, disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga bertindak menyeleweng dalam artian tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Kemudian faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid, Untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya sehingga lebih memudahkan bagi seseorang yang memiliki niat tidak baik untuk menggandakan sertifikatnya, Atau

adanya surat bukti atau pengaduan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi. Dan dapat saja terjadi tidak dilakukannya Implementasi Terhadap Pasal 7 Ayat (1) Undang Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik “Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan”.

2. Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Ganda

Sertifikat hak atas tanah merupakan produk Pejabat Tata Usaha Negara (TUN), maka berlaku ketentuan-ketentuan hukum administrasi Negara. Atas perbuatan hukum tersebut seseorang selaku pejabat TUN dapat saja melakukan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan hukum baik karena kesalahan ataupun akibat kelalaian menjalankan kewajiban hukumnya.⁷³ Penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tetapi juga bisa diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Jika diperadilan umum lebih menitik beratkan kepada hal-hal mengenai perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, lain halnya

⁷³ Syafruddin Kalo, Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat hak atas Tanah, diakses dalam <http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol19216/aspekdan-implikasi-hukum-dalam-pendaftaran-tanah-danpenerbitan-sertifikat-hakhak-atas-tanah>.diakses pada tanggal 11 November 2024.

dengan peradilan tata usaha negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional atau pejabat daerah lainnya yang berkaitan dengan tanah. Permasalahan tanggung-jawab sertifikat ganda terkait dengan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian tumpang tindih hak atas tanah dan sengketa pertanahan. Badan Pertanahan Nasional bertanggung-jawab secara langsung terhadap seluruh masalah pertanahan terkait dengan pemberian hak serta pemberian sertifikat tanah. Dapat dikatakan bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalamnya ada unsur maladministrasi dan merugikan warga Negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi tersebut. Kemudian administrasi negara melakukan pertanggungjawaban pidana, jika ada unsur-unsur pidana dalam tindakan pemerintahan tersebut.⁷⁴ Jika dalam maladministrasi tersebut ditemukan unsur perbuatan melawan hukum, maka bisa diajukan gugatan perdata atas pejabat tersebut. Namun, jika tidak ditemukan unsur maladministrasi, meskipun ada unsur perbuatan melawan hukum, maka pembayaran ganti rugi menjadi tanggungjawab institusional. dalam kaitannya dengan

⁷⁴ Sufriadi, 2014, Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia, *Jurnal Yuridis*, Vol. 1, No.1, hal 68.

pertanggungjawaban Kantor Pertanahan juga dapat disimpulkan sebagai berikut :⁷⁵

- a. Sebagai Pejabat TUN, Kantor Pertanahan mempunyai dua bentuk pertanggungjawaban.
- b. Tanggung jawab pribadi pada Kantor Pertanahan terjadi jika terdapat gugatan sengketa sertifikat tanah dinyatakan diterima dalam Peradilan TUN, dan diketemukan adanya maladministrasi. Bentuknya bisa pertanggungjawaban pidana jika diketemukan unsur pidana, atau pertanggungjawabn perdata jika diketemukan unsur perbuatan melawan hukum.
- c. Tanggung jawab institusional pada Kantor Pertanahan terjadi jika terdapat gugatan sengketa sertifikat tanah dinyatakan diterima oleh Peradilan Tata Usaha Negara, dan tidak dapat diketemukan adanya maladministrasi. Bentuknya bisa pertanggungjawaban adminitrasi berupa pembebanan (*condemnatoir*) atau penciptaan atau bisa juga pertanggungjawaban perdata jika diketemukan unsur perbuatan melawan hukum.

Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak.

⁷⁵ *Ibid*, hal 79

Dalam sengketa sertifikat ganda, Badan Pertanahan Nasional berwenang melakukan negosiasi, mediasi, dan memfasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu Keputusan di antara para pihak.⁷⁶ Kantor wilayah BPN yaitu di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya, hanya bisa sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilakukan Badan Pertanahan Nasional. Untuk meminimalkan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda, maka dalam hal ini peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah :⁷⁷

- a. Menelaah dan mengelolah data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan;
- b. Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban, menyiapkan memori banding, memori/kontra memori kasasi, Memori/kontra memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan negara;
- c. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan;
- d. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai Penyelesaian sengketa atas tanah;

⁷⁶ Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hal. 276

⁷⁷ Satino Mulyadi, Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda, *Jurnal Yuridis* Vol. 6 No. 1, Juni 2019 : 147 – 173, hal.164

- e. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi dan berdasarkan kekuatan putusan peradilan;
- f. Mendokumentasi.

BPN juga memiliki mekanisme tertentu dalam menangani dan menyelesaikan perkara atau sengketa pertanahan, dalam hal ini termasuk sengketa sertifikat ganda yaitu :⁷⁸

- a. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh Badan Pertanahan Nasional dari pengaduan;
- b. Pengaduan ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi masalah. Dipastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional atau tidak;
- c. Jika memang kewenangannya, maka Badan Pertanahan Nasional meneliti masalah untuk membuktikan kebenaran pengaduan serta menentukan apakah pengaduan beralasan untuk diproses lebih lanjut;
- d. Jika hasil penelitian perlu ditindak lanjuti dengan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis, maka kepala kantor dapat mengambil Langkah berupa pencegahan mutasi (*status quo*);
- e. Jika permasalahan bersifat strategis, maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika bersifat politis, sosial,

⁷⁸ *Ibid*, hal 167

dan ekonomis maka tim melibatkan institusi berupa DPR atau DPRD, departemen dalam negeri, pemerintah daerah terkait;

- f. Tim akan menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.

Pada saat ini, kebanyakan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda diselesaikan melalui 3 cara, yaitu :⁷⁹

- a. Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah
Dasar musyawarah untuk mufakat tersirat dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat Indonesia dan dalam UUD 1945. Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Kepala Desa/Lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelesaian sengketa pertanahan lewat musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekerabatan yang cukup erat serta masih menganut hukum adat setempat.
- b. Melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa Arbitrase adalah penyelesaian perkara oleh seorang atau beberapa arbiter (hakim) yang diangkat berdasarkan kesepakatan/persetujuan

⁷⁹ *Ibid*, hal 375

para pihak dan disepakati bahwa putusan yang diambil bersifat mengikat dan final. Persyaratan utama yang harus dilakukan untuk dapat mempergunakan arbitrase sebagai penyelesaian sengketa adalah adanya kesepakatan yang dibuat dalam bentuk tertulis dan disetujui oleh para pihak.⁸⁰ Jika telah tertulis suatu klausula arbitrase dalam kontrak atau suatu perjanjian arbitrase, dan pihak lain menghendaki menyelesaikan masalah hukumnya ke pengadilan, maka proses pengadilan harus ditunda sampai proses arbitrase tersebut diselesaikan dalam lembaga arbitrase. Dengan demikian pengadilan harus dan wajib mengakui serta menghormati wewenang dan fungsi arbiter.

- c. Penyelesaian sengketa melalui badan peradilan. Sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya penyelesaian sengketa pertanahan yang terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke peradilan umum, terhadap sengketa keputusan Badan Pertanahan Nasional melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama. Berdasarkan penjelasan tentang spesifikasi dari lembaga penyelesaian sengketa baik lembaga litigasi dan lembaga non litigasi, sampai saat ini jelas bahwa semua cara itu tidak dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan secara tuntas dalam waktu yang singkat, malah cenderung berlarut-

⁸⁰ Jimmy Joses Sembiring, 2011, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, Visimedia, Jakarta, hal. 58

larut. Faktanya, proses mediasi yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional tidak mampu menyelesaikan sengketa pertanahan yang ada saat ini untuk itulah mengapa Badan Pertanahan Nasional sangat sulit untuk mewujudkan seluruh visi, misi dan program-program strategis yang diembannya.⁸¹ Badan Pertanahan Nasional mengalami kendala dalam mengatasi sengketa pertanahan khususnya permasalahan sertifikat ganda dikarenakan tumpang tindihnya peraturan atau regulasi yang ada.

Bentuk tanggung jawab yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional yaitu :⁸²

- a. Tanggung Jawab Hukum Terkait Gugatan Di Pengadilan Pihak yang mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai bidang tanah yang sama yaitu terdapat 2 (dua) sertifikat tanah yang tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat sehingga membawa ketidakpastian hukum pemegang hak atas tanah mengalami cacat hukum administrasi di dalam penerbitannya. Demikian supaya terciptanya kepastian hukum, apakah dengan pendaftaran tanah akan mendapatkan jaminan kepastian hukum.
- b. Tanggung Jawab Administrasi Pembayaran Sertifikat Keputusan Badan Pertanahan Nasional dalam pemberian sertifikat atau hak

⁸¹ Bernhard Limbong, 2011, *Hukum Agraria Nasional*, Margareta Pustaka, Jakarta, hal. 412

⁸² Angelia Ingrid Lumenta, Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terhadap Tumpang Tindih Kepemilikan Tanah, *Lex Et Societatis*, Vol. VI/No. 7/Sept/2018, Manado, hal 65.

atas tanah merupakan tindakan administrasi yang berkaitan langsung dengan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya. Asas hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan di Pengadilan. Munculnya sengketa yang dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara selalu harus ada hubungan sebab akibat, tanpa dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadinya sengketa Tata Usaha Negara. Pemilik tanah atau orang yang berkaitan dengan satu kepemilikan tanah bisa memohonkan pembatalan dan pencabutan terhadap sertifikat tanah. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab secara mutlak terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah akibat dari tidak cermatnya sistem pendaftaran tanah. Kepala Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sistem tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Terjadinya tumpang tindih

kepemilikan tanah sebagai penyebab sengketa tanah mutlak merupakan tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Permasalahan mengenai tumpang tindih kepemilikan tanah sebagaimana menjadi tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) secara mutlak, tercermin nyata dalam kasus sengketa pertanahan yang terjadi di Desa Tengguli, Kecamatan Tanjung, Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Dalam kasus ini, kelalaian sistem administrasi pertanahan yang tidak cermat dalam melakukan verifikasi data historis tanah telah menyebabkan munculnya sertifikat ganda atas objek tanah yang sama, sehingga memicu konflik kepemilikan. Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab Kepala BPN tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung dimensi yuridis yang harus dapat dipertanggungjawabkan di hadapan hukum, sebagaimana dalam sengketa tanah seluas $\pm 9,6$ hektar yang diklaim milik almarhumah Siti Aminah alias Mbok Moentoek.

Kasus sengketa pertanahan ini terjadi atas sebidang tanah seluas $\pm 9,6$ hektar yang terletak di Desa Tengguli, Kecamatan Tanjung, Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Tanah tersebut diklaim sebagai milik almarhumah Siti Aminah alias Mbok Moentoek, yang menurut keterangan dari pihak ahli waris telah memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 10 yang diterbitkan pada tahun 1972 dan masih tercatat aktif di kantor pertanahan. Para ahli waris yang diwakili oleh Sobirin dan H. Achmad Chalwani alias H. Wawan, menyatakan bahwa mereka memiliki surat kuasa penuh dari sebelas rumpun ahli waris, termasuk dari Nurhayati, Alfian, dan

Alfiyah. Mereka berupaya mempertahankan hak atas tanah yang telah diperjuangkan selama lebih dari 40 tahun tersebut.

Permasalahan muncul ketika diketahui bahwa atas tanah yang sama, telah diterbitkan sertifikat lain Nomor 129 atas nama orang lain (yakni Nurhayati, Alfian, dan Alfiyah) pada tahun 2016. Bahkan, menurut Sobirin, tanah tersebut telah dijual oleh pihak yang bukan ahli waris dan diduga telah menerima uang sebesar Rp7 miliar, padahal para ahli waris yang sah tidak pernah menjual tanah tersebut dan tidak menerima sepeser pun dari hasil penjualan. Dalam siaran pers tanggal 27 Desember 2021, Sobirin menunjukkan Putusan Peninjauan Kembali (PK) Mahkamah Agung Nomor: 53 PK/Pdt/2007, yang secara tegas menyatakan bahwa pihak yang telah menjual tanah tersebut telah melakukan perbuatan melawan hukum dan bahwa akta jual beli yang mereka buat adalah batal demi hukum, sehingga tidak memiliki hak atas tanah tersebut. Putusan PK ini juga memperkuat kedudukan hukum dari pihak ahli waris almarhumah Siti Aminah sebagai pemilik sah. Plang atas nama pihak lain yang pernah dipasang di atas tanah itu pun akhirnya dicabut setelah ditunjukkan salinan putusan tersebut oleh pihak ahli waris.⁸³ Dengan demikian, terjadi duplikasi sertifikat (sertifikat ganda) atas objek tanah yang sama, yang secara tidak langsung menunjukkan adanya kelalaian atau kesalahan prosedural dalam sistem administrasi pertanahan yang dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

⁸³ <https://siberone.com/news/detail/16479/di-brebes-tanah-milik-hak-waris-almarhum-siti-aminah-diduga-diserobot-mafia-tanah>, diakses tanggal 3 Mei 2025, Pukul 22.00 WIB

Pertanggungjawaban BPN dalam kasus ini harus dilihat dari perspektif hukum administrasi, perdata, dan pidana yaitu:

1. Pertanggungjawaban Administratif BPN

BPN memiliki kewajiban administratif yang jelas dalam hal penerbitan dan pembatalan sertifikat tanah. Dalam kasus sertifikat ganda di Brebes ini, BPN wajib segera mencabut sertifikat yang dinyatakan tidak sah berdasarkan Putusan MA No. 53 PK/Pdt/2007, sesuai amanat PP No. 24 Tahun 1997. Proses pencabutan harus dilakukan melalui mekanisme yang jelas, mulai dari penerbitan surat keputusan pencabutan oleh Kantor Pertanahan setempat, pemberitahuan resmi kepada semua pihak terkait, hingga penghapusan data dari sistem elektronik BPN. Selain itu, BPN harus melakukan verifikasi ulang terhadap seluruh dokumen pendaftaran tanah terkait kasus ini untuk memastikan tidak ada dokumen palsu yang digunakan dalam proses penerbitan sertifikat. Langkah korektif ini penting untuk memulihkan kepastian hukum dan mencegah terulangnya kasus serupa di masa depan.

2. Pertanggungjawaban Perdata

Dari segi hukum perdata, ahli waris yang dirugikan berhak mengajukan gugatan ganti rugi terhadap BPN berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum. Gugatan ini dapat mencakup ganti rugi materiil seperti nilai ekonomis tanah yang disengketakan, biaya perkara, dan kerugian ekonomi akibat tidak

dapat memanfaatkan tanah tersebut. Selain itu, ganti rugi immateriil juga dapat dimintakan untuk kerugian psikologis dan reputasi yang diderita ahli waris akibat sengketa yang berkepanjangan. Penting untuk dicatat bahwa beban pembuktian dalam gugatan ini terletak pada BPN untuk menunjukkan bahwa mereka telah melakukan verifikasi dengan itikad baik sebelum menerbitkan sertifikat yang bermasalah tersebut.

3. Pertanggungjawaban Pidana

Jika terdapat indikasi pelanggaran pidana dalam kasus ini, oknum BPN yang terlibat dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat atau Pasal 12 UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Proses penegakan hukum pidana harus dimulai dengan penyidikan mendalam oleh aparat penegak hukum untuk mengungkap kemungkinan adanya unsur kesengajaan, kolusi, atau penerimaan imbalan dalam proses penerbitan sertifikat ganda. Pembuktian unsur pidana ini sangat penting untuk menciptakan efek jera sekaligus memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem pertanahan nasional.

Berdasarkan uraian diatas maka kasus sertifikat ganda atas tanah seluas 9,6 hektar di Desa Tengguli, Kabupaten Brebes, yang melibatkan ahli waris almarhumah Siti Aminah, telah mengungkap kegagalan sistemik dalam administrasi pertanahan yang menjadi tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN). Secara

administratif, BPN terbukti lalai dalam menjalankan fungsi verifikasi dan pengawasan, sehingga menerbitkan sertifikat ganda atas tanah yang sama yaitu sertipikat nomor 10 pada tahun 1972 dan sertipikat nomor 129 pada tahun 2016, yang bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 dan PP Nomor 24 Tahun 1997. Kelalaian ini tidak hanya menimbulkan sengketa berkepanjangan, tetapi juga merugikan ahli waris sah secara materiil dan immateriil, sehingga membuka peluang gugatan ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdota.

Dari perspektif pidana, jika terbukti ada unsur kesengajaan atau kolusi dalam penerbitan sertifikat ganda, oknum BPN yang terlibat dapat dijerat dengan pasal pemalsuan surat (Pasal 263 KUHP) atau tindak pidana korupsi (Pasal 12 UU No. 20 Tahun 2001). Putusan Mahkamah Agung No. 53 PK/Pdt/2007 yang membatalkan sertifikat ilegal sekaligus mempertegas tanggung jawab BPN untuk segera melakukan koreksi administratif, termasuk pencabutan sertifikat palsu dan pemutakhiran data pertanahan.

Kasus ini juga menyoroti kebutuhan mendesak reformasi sistem administrasi BPN, terutama dalam hal integrasi data digital, peningkatan kapasitas SDM, dan pengawasan internal yang ketat. Penyelesaian sengketa sertifikat ganda tidak cukup hanya melalui jalur litigasi, tetapi juga memerlukan pendekatan nonlitigasi seperti mediasi dan arbitrase, serta koordinasi dengan pemerintah daerah dan penegak

hukum. Secara institusional, BPN harus bertanggung jawab penuh atas maladministrasi yang terjadi, baik melalui pertanggungjawaban perdata, pidana, maupun administratif, guna memulihkan kepercayaan masyarakat dan menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan. Dengan demikian, kasus ini harus menjadi momentum bagi BPN untuk memperbaiki sistem secara holistik, sehingga tidak terulang di masa depan.

B. Kendala dalam Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional

Pemerintah telah secara terus menerus berusaha melaksanakan Pendaftaran tanah di seluruh wilayah negara untuk menjamin kepastian hukum. Namun hingga saat ini, penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan. Wilayah yang telah dilaksanakan pendaftaran tanah belum mencapai 100%. Jika tidak segera ditingkatkan, maka akan munculnya berbagai konflik dan sengketa pertanahan.⁸⁴ Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan kepemilikan tanah serta sebagai

⁸⁴ Maulida Soraya Ulfah. Denny Suwondo. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Demak. *Prosiding : Konferensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU)* 2. Unissula Semarang. 18 Oktober 2019. hal. 2

instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara, dan merupakan suatu instrumen penting untuk perlindungan pemilik tanah.⁸⁵

Salah satu tantangan utama dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah masih adanya potensi sengketa akibat sertipikat ganda. Sertipikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang kompleks dalam sistem pertanahan di Indonesia. Fenomena ini terjadi ketika lebih dari satu sertipikat diterbitkan untuk satu bidang tanah yang sama, sehingga berpotensi menimbulkan sengketa hukum antar pemilik yang masing-masing merasa memiliki hak yang sah. Keberadaan sertipikat ganda tidak hanya merugikan individu yang terlibat, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum dalam sistem agraria nasional. Permasalahan ini kerap kali memicu konflik yang berkepanjangan, baik di tingkat administratif maupun dalam proses peradilan, sehingga menghambat kepastian hak atas tanah yang menjadi salah satu tujuan utama sistem pertanahan di Indonesia.⁸⁶

Beberapa faktor utama yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda dapat dikategorikan ke dalam aspek administratif, hukum, dan sosial ekonomi. Dari aspek administratif, kesalahan pencatatan dan kurangnya sinkronisasi data antar instansi terkait sering menjadi penyebab utama. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang belum sepenuhnya

⁸⁵ Anis Ayu Rahmawati. Achmad Sulchan. *Op.cit.*, hal. 885

⁸⁶ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hal. 157.

terdigitalisasi serta adanya tumpang tindih antara sistem pendaftaran tanah yang lama dengan yang baru menyebabkan duplikasi dalam penerbitan sertipikat. Selain itu, minimnya koordinasi antara Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, dan instansi lain yang berkaitan dengan pengelolaan lahan sering kali memicu kesalahan dalam administrasi pertanahan.⁸⁷ Dari sisi hukum, ketidakjelasan regulasi serta kelemahan dalam implementasi hukum pertanahan juga menjadi faktor penyebab. Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah memberikan dasar hukum yang kuat mengenai hak atas tanah, dalam praktiknya masih ditemukan banyak celah yang memungkinkan terjadinya sengketa sertipikat ganda. Salah satu contohnya adalah kurangnya pengawasan dalam proses penerbitan sertipikat, terutama dalam kasus tanah-tanah warisan atau tanah ulayat yang belum memiliki status hukum yang jelas.⁸⁸

Selain faktor hukum dan regulasi yang belum optimal, Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pertanahan, tentu tidak lepas dari berbagai permasalahan, salah satunya adalah kendala-kendala yang dialami oleh Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan kasus sengketa pertanahan. Kendala atau hambatan merupakan segala sesuatu yang membuat jalannya sebuah upaya atau tindakan menjadi tidak lancar atau tidak berjalan rencana. Dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah di

⁸⁷ Maria S.W. Sumardjono, 2017, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, hal. 89.

⁸⁸ Siti Sundari Rangkuti, 1996, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hal. 134.

Badan Pertanahan Nasional, tentu saja tidak semudah yang dibayangkan. Adapun beberapa hal yang secara umum menghambat ataupun menjadi kendala dalam penyelesaian sengketa tanah di Badan Pertanahan Nasional, yaitu:

1. Proses penelusuran otentifikasi yang panjang dan memerlukan waktu yang relatif lama

Sebagaimana yang kita pahami bersama, bahwa sengketa yang berkaitan dengan kepemilikan bidang pertanahan tentunya memiliki relevansi dengan sertifikat otentik sebagai bukti utama dari kepemilikan itu sendiri. Dalam aspek kepemilikan sertifikat ganda atas sebidang tanah, maka yang terjadi dalam hal ini tentunya adalah para pihak harus bisa membuktikan otentifikasi atas sertifikat tanah yang dimiliki. Secara umum otentikasi harusnya dilaksanakan melalui proses checking data registrasi sertifikat dalam sistem resmi yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional.

2. Database Badan Pertanahan Nasional yang tidak berbasis integrasi

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Dian Winasto, bahwa sistem database yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional belum terintegrasi secara maksimal. Dalam aspek permasalahan tentang tanah yang bersertifikat ganda, maka yang menjadi permasalahan utama tentunya adalah tentang otentifikasi data dan tentang perjalanan data suatu lahan. Catatan tentang data otentik dan perjalanan perubahan data yang terkait dengan suatu bidang tanah,

tentunya berperan penting dalam proses penentuan status hukum atas suatu bidang tanah.

3. Lahan pertanahan yang telah berubah fungsi dan kebermanfaatan

Selain memiliki permasalahan yang berkaitan dengan pembuktian tentang otentifikasi surat kepemilikan atas tanah melalui sistem database yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional, masalah lain yang kemudian menjadi hambatan adalah tentang telah terjadinya perubahan atas sebidang tanah yang menjadi objek sengketa. Perubahan yang telah terjadi pada sebidang tanah, tentunya akan menjadikan objek sengketa sebagai suatu objek hukum yang telah dipengaruhi secara spesifik oleh subjek hukum. Karena perubahan yang telah terjadi, tentunya akan mengubah skema dan proses penyelesaian hukum yang berkaitan dengan sertifikat ganda atas sebidang tanah.

Permasalahan yang demikian, menjadi permasalahan lama yang hingga saat ini masih sering terjadi di Indonesia. Kepemilikan atas lahan yang tidak dirawat dengan baik, dalam perjalanannya akan menjadi awal mula atas terjadinya kepemilikan sertifikat ganda dalam suatu bidang tanah. Kepemilikan atas sertifikat tanah secara yuridis memang sudah memberikan konsekuensi logis tentang legalitas, namun hal ini tidak serta merta menutup ruang kepada orang lain untuk melakukan berbagai tindakan melawan hukum. Salah satu tindakan melawan hukum yang sering dilakukan hingga saat ini

adalah tentang pemalsuan atas kepemilikan suatu bidang tanah yang tidak diurus atau dikuasai secara serius oleh yang bersangkutan. Selain melakukan upaya melawan hukum dengan melaksanakan pemalsuan sertifikat, hal yang sering terjadi adalah dengan mengubah permukaan lahan melalui proses pendirian suatu atau beberapa objek bangunan ilegal diatas tanah yang tidak dikuasai.

Tindakan ini dalam perjalanannya, akan menjadikan kepemilikan atas sebidang tanah menjadi rancu. Hal ini terjadi ketika pada akhirnya database tentang kepemilikan sertifikat tanah tidak mampu untuk memberikan pembuktian sekaligus penjelasan tentang kepemilikan atas tanah. Permasalahan ini semakin kompleks Ketika pada akhirnya sebidang tanah tersebut mulai didirikan suatu bangunan. Bangunan yang telah terdiri diatas sebidang tanah tentunya akan menjadi pertimbangan tersendiri tentang pembuktian hukum atas sengketa sertifikat tanah ganda.

4. Tidak adanya batasan wilayah atas kepemilikan tanah yang jelas

Kendala selanjutnya yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa sertifikat tanah ganda adalah tentang tidak adanya batasan wilayah yang jelas dan konkret atas suatu bidang tanah. Tidak adanya batasan wilayah yang jelas dan konkret, dalam hal ini tentu menjadi salah satu penyebab yang dapat menjadikan suatu bidang tanah memiliki dua sertifikat sekaligus. Meskipun jarang sekali kepemilikan sertifikat ganda terjadi secara penuh, akibat tidak adanya batas

wilayah yang konkret. Dalam hal ini, maka yang sering terjadi adalah tentang kepemilikan sebagian atau beberapa bagian tanah dengan sertifikat ganda. Meskipun hanya beberapa bagian tanah saja, namun hal ini tentunya juga mengakibatkan konsekuensi hukum tersendiri.

Berkurangnya luas lahan tanah, tentunya menjadi konsekuensi pertama dan utama yang akan dihadapi oleh pemilik tanah sah. Selain itu, gangguan terhadap keamanan dan kenyamanan atas bidang tanah juga sangat mungkin untuk berpotensi terjadi. Selain itu, hal ini tentunya juga akan berdampak pada tingkat ekonomis yang dimiliki oleh sebidang tanah tersebut. Dimana tanah yang dimaksud tentunya akan mengalami penurunan harga akibat beberapa bagian yang dimiliki secara ilegal. Karena bagaimanapun, batas tanah yang tidak konkret akan menjadikan bidang tanah tersebut berpotensi besar untuk terjadi suatu sengketa kepemilikan akibat penguasaan ilegal ataupun sengketa tanah sertifikat ganda.

Penulis berpendapat bahwasanya Badan Pertanahan Nasional melalui kewenangannya sudah cukup baik dalam menangani kendala-kendala yang terjadi pada proses penyelesaian sengketa tanah sertifikat ganda. Adapun solusi yang diberikan untuk menyelesaikan permasalahan sengketa tanah sertifikat ganda, yaitu :

1. Menjadikan permasalahan tentang sengketa kepemilikan sertifikat ganda sebagai salah satu agenda yang perlu untuk dilaksanakan secara cepat dan tepat

2. Membangun sistem database Badan Pertanahan Nasional yang terintegrasi dan tervalidasi keamanannya
3. Memberikan pemahaman tentang aspek pentingnya penjagaan hak hukum atas kepemilikan suatu benda
4. Melakukan pemetaan terhadap permasalahan yang akan dihadapi, Ketika muncul sengketa kepemilikan atas sertifikat ganda
5. Memberikan batasan yang jelas dan konkret, terkait batas wilayah yang dimiliki

Berdasarkan uraian diatas, Badan Pertanahan Nasional masih mengupayakan solusi-solusi terbaik lagi untuk menanggulangi kendala-kendala yang menghambat proses penyelesaian sengketa tanah sertifikat ganda. Hal ini dilakukan lantaran agar semua proses penyelesaian sengketa melalui prosedur yang sudah ada terlaksana sesuai dengan keinginan dan Undang-Undang yang berlaku.

Meskipun secara hukum BPN bertanggung jawab atas terbitnya sertifikat ganda, namun dalam praktiknya penyelesaian sengketa pertanahan, seperti yang dialami ahli waris Siti Aminah, tidak terlepas dari berbagai kendala struktural dan teknis yang dihadapi oleh lembaga tersebut. Kendala-kendala ini menjadi faktor penghambat tersendiri Dalam proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda seperti yang terjadi dalam kasus almarhumah Siti Aminah, Badan Pertanahan Nasional (BPN) menghadapi sejumlah kendala yang cukup kompleks, baik dari sisi administratif, yuridis, maupun teknis lapangan. Salah satu kendala utama adalah lemahnya

validasi historis data kepemilikan tanah dalam sistem pendaftaran tanah, di mana SHM milik ahli waris Siti Aminah yang diterbitkan sejak tahun 1972 masih tercatat aktif, namun kemudian muncul sertifikat lain atas nama pihak berbeda pada tahun 2016. Ketidakterpaduan data pertanahan ini memperlihatkan bahwa BPN belum sepenuhnya mampu menerapkan sistem single land registry yang menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Selain itu, minimnya koordinasi antara pejabat BPN pusat dan daerah, serta antara BPN dengan aparat penegak hukum, turut memperlambat proses klarifikasi dan pengambilan tindakan tegas terhadap dugaan praktik mafia tanah. Tidak jarang pula ditemukan adanya kendala dalam pengumpulan dan pembuktian dokumen-dokumen otentik seperti riwayat jual beli, akta waris, atau dokumen penguasaan fisik lapangan, yang seharusnya menjadi dasar evaluasi oleh BPN sebelum menerbitkan sertifikat. Dalam kasus ini, munculnya klaim sepihak dan akta jual beli yang dinyatakan batal demi hukum oleh putusan Mahkamah Agung No. 53 PK/Pdt/2007 seharusnya menjadi landasan kuat bagi BPN untuk mencabut sertifikat ganda yang tidak sah dan mengembalikan hak tanah kepada ahli waris Siti Aminah. Namun kenyataannya, lambannya tindakan administratif dari BPN memperpanjang konflik dan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pihak yang berhak. Hal ini menegaskan bahwa reformasi sistem administrasi pertanahan secara menyeluruh, termasuk digitalisasi dan audit berkala terhadap data sertifikat tanah, merupakan kebutuhan mendesak guna mencegah terulangnya kasus serupa.

Berdasarkan uraian diatas disimpulkan bahwa Badan Pertanahan Nasional masih menghadapi berbagai hambatan struktural dan teknis yang mempengaruhi efektivitas penyelesaian konflik pertanahan. Beberapa kendala utama meliputi proses otentifikasi sertifikat yang panjang dan memakan waktu, sistem database pertanahan yang belum terintegrasi secara optimal, serta perubahan fungsi lahan yang mempersulit identifikasi objek sengketa. Di samping itu, ketiadaan batas wilayah tanah yang jelas turut memperbesar peluang terjadinya tumpang tindih hak atas tanah dan penerbitan sertifikat ganda. Permasalahan ini tidak hanya mengganggu kepastian hukum bagi pemilik tanah yang sah, tetapi juga menimbulkan kerugian materiil dan sosial. Meskipun demikian, BPN telah berupaya mencari solusi seperti membangun sistem digitalisasi data yang lebih terintegrasi, memberikan edukasi kepada masyarakat, serta meningkatkan akurasi pemetaan batas tanah. Upaya-upaya ini penting untuk memperkuat peran BPN dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan menjamin perlindungan hukum atas hak milik masyarakat terhadap tanah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan oleh penulis diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab secara mutlak terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah akibat dari tidak cermatnya sistem pendaftaran tanah. Sesuai Peraturan Kepala BPN-RI No 3 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja BPN-RI, pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang deputy V. Kepala Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kasus sertifikat ganda di Brebes menunjukkan kegagalan BPN dalam verifikasi data, yang berujung pada sengketa panjang dan kerugian bagi pemilik sah. Secara hukum, BPN wajib mencabut sertifikat ilegal, mempertanggungjawabkan kelalaian administratif, dan berpotensi menghadapi tuntutan perdata maupun pidana jika terbukti ada unsur kesengajaan. Reformasi sistem pendaftaran tanah berbasis teknologi dan peningkatan pengawasan mutlak diperlukan untuk mencegah terulangnya kasus serupa.
2. Badan Pertanahan Nasional (BPN) masih menghadapi berbagai kendala dalam menyelesaikan sengketa tanah bersertifikat ganda,

seperti lamanya proses otentifikasi, belum terintegrasinya database pertanahan, perubahan fisik lahan, serta ketidakjelasan batas bidang tanah. Kasus sertipikat ganda ahli waris almarhumah Siti Aminah menunjukkan bahwa lemahnya validasi data historis dan minimnya respons administratif BPN meskipun ada putusan Mahkamah Agung justru memperpanjang konflik dan menciptakan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, reformasi sistem pertanahan secara digital, integrasi data, dan peningkatan koordinasi antar lembaga menjadi langkah mendesak untuk mencegah terulangnya kasus serupa di masa depan.

B. Saran

Saran yang dapat diberikan berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan yaitu sebagai berikut :

1. Badan Pertanahan Nasional sebaiknya mengeluarkan suatu sistem atau cara baru dalam proses pendaftaran tanah. Untuk mencegah adanya ketidaktahuan masyarakat akan data tanah yang ada, sebaiknya Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan suatu pusat informasi data yang bisa diakses bebas oleh masyarakat yang akan membeli atau mendaftarkan tanah mereka.
2. Kepada masyarakat agar lebih hati-hati dalam menjaga aset tanah yang dimiliki, walaupun prosedur pendaftaran tanah yang memerlukan waktu yang sangat lama dan memerlukan biaya yang sangat mahal, akan tetapi sangat baik untuk menjaga aset tanah yang kita miliki agar

tidak terjadinya sengketa pertanahan dan masyarakat harus mengerti apa akibat yang ditimbulkan apabila masyarakat belum mengerti untuk cara mendaftarkan tanah, bisa juga menanyakan melalui aparaturn kepala desa setempat agar bisa lebih mengerti cara mendaftarkan tanah.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdurahman Fatoni, 2003, *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, Kencana, Jakarta
- Abu Rohmad, 2008, *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*, Walisongo Press, Semarang
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III- Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002
- Amriani, Nurnaningsih, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012
- Bambang Sugono, *Metode Penelitian Empiris*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010
- Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011
- Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011
- Bevan J.P.H.K, *Child Law*, Butterword, London, 1992
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria : Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997
- Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, PT Bumi Askari, Jakarta, 2003
- Dyara Radhite Oryza Fea, *Panduan Mengurus Tanah Rumah dan Perizinannya*, Legality, Yogyakarta, 2018
- Eko Yulian Isnur, S.H., *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012
- Erna Sri Wibawanti Dan R. Murjiyanto, *Hak-Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, 2013
- I Gede Wiranata, *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya dari Masa ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004

- I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Perdata Mengenai Orang Dan Kebendaan*, FH Utama, Jakarta, 2011
- Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, Visimedia, Jakarta, 2011
- Lexy, 1994, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung
- Lutfi I Nasoetion, *Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria*, Yayasan AKATIGA, Bandung, 2002
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006
- R Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995
- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1999
- Sarjita, *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugujogja Pustaka, Yogyakarta, 2005
- Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010
- Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Seminar Nasional, Yogyakarta, 1992
- Stephen P. Robbins, *Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications*, prentice-hall International Editions, USA, 1996
- Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 2003
- Syarief, Elza, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Grandmedia, Jakarta, 2014
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2009
- Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, PT. Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2015
- Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Penjelasan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

C. Jurnal

Ahmad Tsekhudin dan Umar Ma'ruf, *The Implementation of The Land Right Transfer Registration According to Letter Citation in Jatnagor Vilages, Suradadi-Tegal*, Jurnal Akta: Magister Kenotariatan UNISSULA Semarang, Vol. 5, September 2018.

Angelia Inggrid Lumenta, *Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terhadap Tumpang Tindih Kepemilikan Tanah*, Journal Lex Et Societatis , Vol. VI/No. 7/Sept/2018

Darwis Anatami, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah*, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/240380-tanggung-jawab-siapa-bila-terjadi-sertif-dc64e88e.pdf>, pada tanggal 11 November 2024.

Denny Suwondo Dan Iksan Saputra, 2019, *Peran Dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah*, Jurnal Hukum UNISSULA, Vol.35 No.2

Gabriella Patricia Trinita Tomaso, Mery Tjoanda, dan Jenny Kristiana Matuankotta, 2021, *Hak Atas Tanah Dan Bangunan Berdasarkan Pelepasan Hak (Studi Kasus Putusan MA Nomor 2523 K/Pdt/2015)*, *Tatohi Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 1, No. 3

Iwan Permadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, Malang

Juosfiel Sadpri Pansariang, 2014, *Proses Dan Syarat Untuk Memperoleh Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia*, *jurnal unsrat, Lex Privatum* 2, No. 3

Kusmaryanto Dan Gunarto, 2017, *Pendaftaran Akta Jual Beli Yang Melebihi Jangka Waktu Pendaftaran Tanah Di Kantor Agraria Dan*

Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang, Jurnal Akta UNISSULA, Vol. 4 No. 3.

Muhammad Andhika dan Umbar Ma'ruf, 2020, *Kinerja Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal Dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Demi Menjamin Kepastian Hukum Dan Hak Atas Tanah, Konverensi Ilmiah Mahasiswa Unissula (KIMU)* 3

Satino Mulyadi, "PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN TANAH BERSERTIFIKAT GANDA" *Jurnal Yuridis* Vol. 6 No. 1, Juni 2019

Soewito Widakdo, 1997, *Hak-Hak Atas Tanah: Perolehan Permasalahan Dan Perkembangannya, Perspektif : Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya*, Vol. 2, No. 1

Sufriadi, "Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia," *Jurnal Yuridis*, Vol. 1, No.1, Juni 2014

Syarifah Lia, Lathifah Hanim, *Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik (Shm) Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang Kota Pontianak)*, *Jurnal Akta*, Vol. 4. No. 1, Maret 2017: 33 – 36, Unissula, Semarang.

Umar Ma'ruf, *Politik Hukum Hak Menguasai Oleh Negara Terhadap Tanah*, *Jurnal Unissula*, Semarang.

Utoyo Sutopo, *Masalah Penyalahgunaan Setifikat Dalam Masyarakat dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta : Makalah pada Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, 9 Juli 1922

Zaki Ulya, *Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan*, *Jurnal Konstitusi* Vol. 3, Universitas Samudra, 2015

D. Internet

Departemen Pendidikan Nasional, 2015, *Kamus Besar Bahasa Indonesia(KBBI)*, Jakarta

<http://digilib.unnes.ac.id>.

<https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>. (diakses pada Senin 11 November 2024, pukul 23.11 WIB)

<https://noviangrainiputri.wordpress.com/2015/11/07/sertifikat-ganda-atas-tanah-hukum-agraria/> (di akses pada tanggal 10 November 2024, pukul 02.58 WIB)

Repository. Uin Suska, <https://repository.uin-suska.ac.id/18963/7/7.%20AB%20II%281.pdf> diakses tanggal 11 November 2024 pukul 13.47 WIB

Regulasip.id, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Negara Republik Indonesia Nomor : 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, diakses tanggal 09 November 2024 pukul 20.00 WIB

Syafruddin Kalo, Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat hak atas Tanah, diakses dalam <http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol19216/aspekdan-implikasi-hukum-dalam-pendaftaran-tanah-dan-penerbitan-sertifikat-hakhak-atas-tanah>.diakses pada tanggal 11 November 2024.

Tika Nurjannah, 2016, Skripsi: *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)* Universitas Negeri Makassar, Makassar. Diakses dari <http://eprints.unm.ac.id/4310/1/Tika%20Nurjanna.pdf>, pada tanggal 11 November 2024

Wiradi, Gunawan, 2011, *Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara*, Makalah yang disampaikan dalam rangkaian diskusi peringatan “Satu Abad Bung Karno”, hal. 4, diakses tanggal 10 November 2024 Pukul 19.28 WIB

<https://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/447/1084001002.file6.pdf>

,

