

**AKIBAT HUKUM TERJADINYA SERTIFIKAT GANDA DARI SISI
HUKUM PERDATA (Studi atas Putusan MA RI No. 52 K/TUN/2007)**

TESIS

*Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan (M. Kn)
Dalam Bidang Ilmu Kenotariatan*

Oleh :

ABDUL HARIS FADILLAH NASUTION
NPM: 1920020004



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2021**

PENGESAHAN TESIS

Nama : **ABDUL HARIS FADILLAH NASUTION**

Nomor Pokok Mahasiswa : **1920020004**

Prodi/ Komsentrasi : **Magister Kenotariatan**

Judul Tesis : **Akibat Hukum Terjadinya Sertifikat Ganda dari Sisi Hukum Perdata (Studi Atas Putusan MA RI No. 52K/TUN/2007)**

Pengesahan Tesis

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. H. Suprayitno, S.H., Sp.N., M.Kn



Prof. Dr. H. Muhammad Arifin, S.H., M.Hum

Diketahui

Direktur



Dr. Syaiful Bahri, M.AP

Ketua Program Studi



Assoc. Prof. Dr. Adi Mansar, S.H., M.Hum

PENGESAHAN

**Akibat Hukum Terjadinya Sertifikat Ganda dari Sisi Hukum Perdata
(Studi Atas Putusan MA RI No. 52K/TUN/2007)**

ABDUL HARIS FADILLAH NASUTION

NPM : 1920020004

Program Studi : Magister Kenotariatan

Tesis ini telah dipertahankan di Hadapan Komisi Penguji yang dibentuk oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dinyatakan Lulus dalam Ujian Tesis dan Berhak Menyandang Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) Pada Hari Rabu, 13 Oktober 2021

Komisi Penguji

**1. Dr. Bahmid , S.H.,M.Kn
Ketua**

1.....

**2. Dr. Juli Moertiono, S.H.,M.H., M.Kn
Sekretaris**

2.....

**3. Assoc. Prof. Dr. Adi Mansar, S.H., M.Hum
Anggota**

3.....

UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Surat Pernyataan Keaslian Penelitian

PERNYATAAN

Akibat Hukum Terjadinya Sertifikat Ganda dari Sisi Hukum Perdata (Studi Atas Putusan MA RI No. 52K/TUN/2007)

Dengan ini peneliti menyatakan bahwa:

1. Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara benar merupakan hasil karya peneliti sendiri.
2. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan Gelar Akademik (Sarjana, Magister, dan / atau Doktor), baik di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun di perguruan tinggi lain.
3. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Komisi Pembimbing dan masukan Tim Penguji.
4. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
5. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya penulis sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, penulis bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang penulis sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Medan, Oktober 2021

Penulis



ABDUL HARIS FADILLAH NASUTION
NPM : 1920020004

ABSTRAK
AKIBAT HUKUM TERJADINYA SERTIFIKAT GANDA DARI SISI
HUKUM PERDATA (Studi atas Putusan MA RI No. 52 K/TUN/2007)

ABDUL HARIS FADILLAH NASUTION
NPM: 1920020004

Terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah di Indonesia bukanlah sesuatu yang baru terjadi di Indonesia. Adanya sertifikat hak atas tanah padahal untuk memberikan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Sertifikat ganda tersebut menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum bagi pembeli atau pemilik tanah. Terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah tentunya memiliki akibat hukum jika dilihat dari konteks Hukum Perdata, misalnya dalam Putusan MA RI No. 52 K/TUN/2007, yang dilatarbelakangi dengan persoalan jual-beli tanah yang ternyata memiliki sertifikat ganda. Putusan MA RI yang membatalkan salah satu sertifikat hak atas tanah yang dimiliki oleh si pembeli tentunya tidak memberikan perlindungan hukum terhadap pembeli tanah, yang harus rugi secara materil, karena untuk keperluan membeli tanah tersebut.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menelaah tentang terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah, untuk menganalisis akibat hukum terhadap sertifikat ganda dilihat dari konteks Hukum Perdata; serta menganalisis perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda menurut Hukum Perdata berdasarkan Putusan MA RI No.52 K/TUN/2007. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yang mengarah pada penelitian yuridis empiris. Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan terhadap asas-asas hukum. Alat pengumpul data dalam penelitian ini diperoleh dari data sekunder yaitu dengan cara studi pustaka serta. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah adalah disebabkan oleh kesalahan pemilik tanah yang tidak memerhatikan tanah miliknya; Faktor kedua secara umum yang menjadi penyebab terjadinya sertifikat ganda adalah karena Kantor Pertanahan Nasional diyakini tidak memiliki basis data terkait dengan bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Faktor ketiga yakni karena pemerintah setempat dimana tanah itu berada, seperti kelurahan atau desa yang ternyata sama sekali tidak memiliki data terkait tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid. Bahwa akibat hukum terjadinya sertifikat ganda dilihat dari konteks Hukum Perdata adalah adanya kerugian materil yang akan dialami oleh pembeli tanah, karena tanah itu ternyata pemiliknya lebih dari satu orang yang dibuktikan dengan terbitnya surat sertifikat atas tanah yang diterbitkan oleh BPN. Bahwa Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda menurut Hukum Perdata terkait dengan jual-beli tanah termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang mengharuskan bahwa pendaftaran tanah yang muarannya adalah sertifikat tanah, diharuskan melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Kata kunci: akibat, hukum, sertifikat, ganda, perdata

ABSTRACT

LEGAL DUE TO MULTIPLE CERTIFICATES FROM CIVIL LAW (Study on Supreme Court Decision No. 52 K/TUN/2007)

ABDUL HARIS FADILLAH NASUTION

NPM: 1920020004

The occurrence of dual certificates of land rights in Indonesia is not something new in Indonesia. There is a certificate of land rights even though it is to provide legal certainty for owners of land rights. The dual certificate causes legal uncertainty for the buyer or land owner. The occurrence of dual certificates of land rights certainly has legal consequences when viewed from the context of Civil Law, for example in the Supreme Court Decision No. 52 K/TUN/2007, which was motivated by the problem of buying and selling land which turned out to have multiple certificates. The decision of the Supreme Court of the Republic of Indonesia which cancels one of the land rights certificates owned by the buyer certainly does not provide legal protection to the land buyer, who must suffer material losses, because it is for the purpose of buying the land.

The purpose of this study is to examine the occurrence of double certificates of land rights, to analyze the legal consequences of double certificates from the context of Civil Law; and analyze the legal protection for holders of land rights in the event that there are multiple certificates according to the Civil Law based on the Supreme Court Decision No. 52 K/TUN/2007. This research is descriptive analysis, which leads to empirical juridical research. The approach in this study is an approach to legal principles. The data collection tool in this study was obtained from secondary data, namely by means of literature studies and. The data obtained were then analyzed using qualitative analysis.

Based on the results of the study, it was found that the occurrence of double certificates of land rights was caused by the fault of the land owner who did not pay attention to his land; The second factor in general that causes the occurrence of double certificates is because the National Land Office is believed to not have a database related to land parcels, both registered and unregistered. The third factor is because the local government where the land is located, such as a sub-district or village which turns out to have absolutely no data related to land that has been certified and already has control or invalid data. Whereas the legal consequence of the occurrence of double certificates seen from the context of Civil Law is the existence of material losses that will be experienced by land buyers, because the land turns out to be the owner of more than one person as evidenced by the issuance of a certificate of land issued by BPN. That the legal protection for holders of land rights in the event that there are multiple certificates according to the Civil Law related to the sale and purchase of land is enshrined in Government Regulation Number 37 of 1998, which requires that land registration, which ends with a land certificate, is required through the Land Deed Maker Official (PPAT).

Keywords: consequences, law, certificate, double, civil

KATA PENGANTAR

Segala Puji ke hadirat Tuhan atas Rahmat, Nikmat dan karunianya, sehingga dapat diselesaikannya proposal tesis yang berjudul “**Akibat Hukum Terjadinya Sertifikat Ganda dari Sisi Hukum Perdata (Studi Atas Putusan MA RI No. 52K/TUN/2007)**”. Proposal ini diajukan sebagai bagian dari tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi di Program Magister Kenotariatan di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Penyusunan tesis ini adalah untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan program pendidikan Strata 2 (S-2) Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dalam penyusunan tesis ini penulis banyak menerima bantuan serta dorongan dari berbagai pihak sehingga dapat menyelesaikan proposal ini. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya teristimewa buat semua keluarga atas segala daya dan upaya yang telah memberikan dukungan dan doa'nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Tidak lupa penulis menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada pihak yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, antara lain :

1. Bapak **Prof. Dr. Agussani, M.AP.**, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak **Dr. SYAIFUL BAHRI, M.AP.**, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

3. Bapak **Assoc. Prof. Dr. Adi Mansar, S.H., M.Hum** selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak **Dr. H. Suprayitno, S.H., Sp.N., M.Kn** selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran serta memberikan bimbingan, petunjuk dan pengarahan dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak **Prof. Dr. H. Muhammad Arifin, S.H., M.Hum** selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran serta memberikan bimbingan, petunjuk dan pengarahan dalam menyelesaikan tesis ini.
6. **Seluruh Dosen** Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis.
7. **Seluruh Staf Biro** Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
8. **Yang Mulia Kedua Orang Tua** yang telah memberikan semangat dan dukungan penuh kepada saya dalam menyelesaikan proposal tesis ini.
9. **Istriku** yang telah mendoakan, membantu dan mendukung secara moral dalam menyelesaikan proposal tesis ini.
10. **Rekan – Rekan Seperjuangan Program Magister Kenotariatan** yang selama ini telah membantu dan memberikan dukungan kepada penulis, serta pihak-pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis.
11. Semua Pihak yang membantu dalam penyelesaian usulan Proposal Tesis ini.

Akhirnya penulis menyadari masih banyak kekurangan dan kelemahan. Untuk itu saran dan kritik yang konstruktif akan sangat membantu agar proposal tesis ini dapat menjadi lebih baik lagi.

Medan, 13 Oktober 2021
Penulis

ABDUL HARIS FADILLAH NASUTION
NPM : 1920020004

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK.....	i
ABSTRACT.....	ii
KATA PENGANTA	iii
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Keaslian Penelitian	16
F. Kerangka Teori dan Konsep.....	18
1. Kerangka teori.....	18
2. Kerangka konsep.....	29
G. Metode Penelitian	33
1. Pendekatan penelitian	33
2. Sumber data penelitian	33
3. Teknik pengumpulan data.....	35
4. Analisis data	35
BAB II TERJADINYA SERTIFIKAT GANDA HAK ATAS TANAH	36
A. Fungsi dan Tujuan Diterbitkannya Sertifikat Hak atas Tanah ...	36
1. Pendaftaran tanah sebagai awal memperoleh sertifikat tanah.....	36
2. Fungsi dan tujuan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah ...	53
B. Terjadinya Sertifikat Ganda Hak atas Tanah	60
BAB III AKIBAT HUKUM TERJADINYA SERTIFIKAT GANDA DILIHAT DARI KONTEKS HUKUM PERDATA	75
A. Penyelesaian Sengketa Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik dengan Adanya Sertifikat Ganda	75
B. Tanggung Jawab Badan Pertahanan Nasional terhadap Sertifikat Ganda.....	91
C. Akibat Hukum Terjadinya Sertifikat Ganda Dilihat dari Konteks Hukum Perdata.....	100
BAB IV PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT SERTIFIKAT GANDA HAK ATAS TANAH.....	114
A. Konsep Perlindungan Hukum.....	114

B. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda Menurut Hukum Perdata.....	121
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	132
A. Kesimpulan.....	132
B. Saran.....	133
DAFTAR PUSTAKA.....	135

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting dan besar sebagai bagian yang tak terpisahkan dalam keberlangsungan hidup manusia. Sebagai sumber daya alam yang sangat penting, tanah juga menjadi sumber penghidupan dan sebagian mata pencaharian manusia juga bergantung pada tanah, sehingga tidak mengherankan jika tanah pada hakikatnya tidak akan mungkin dapat dipisahkan dari sejak lahirnya manusia hingga manusia itu meninggal. Pada sisi bisnis, tanah dinilai sebagai salah satu aset dengan nilai tinggi serta istimewa yang dapat mendorong tiap orang untuk memilikinya. Tanah juga merupakan salah satu kebutuhan manusia yang sangat absolut, artinya kehidupan manusia sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh keberadaan tanah.¹

Narasi di atas sesuai dengan Al-Qur'an surat Nuh ayat 19:

لَتَسْلُكُنَّ مِنْهَا سُبُلًا فِجَاجًا

Artinya: “Allah mengadakan bumi untukmu sebagai hamparan (senang untuk ditinggali dan dijalani)”.

Tanah merupakan permukaan bumi yang paling atas. Hubungan manusia dengan erat sekali dan dijadikan sebagai tempat tinggal serta tempat mencari nafkah bagi kehidupan manusia. Setiap manusia memerlukan tanah untuk kehidupan sehari-hari, bahkan saat mati pun manusia masih memerlukan tanah.

¹J. Andi Hartanto, 2014, *Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, Surabaya: Laksbang Justitia, hlm. 9.

Keberadaan tanah bertambah lama dirasakan seolah-olah menjadi semakin sedikit, semakin sempit seiring dengan berjalannya waktu semakin bertambahnya jumlah manusia di muka bumi.² Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya.³ Tanah merupakan benda yang mengandung nilai ekonomis,⁴ sehingga bagi sebagian orang tanah merupakan investasi.

Bagi sebagian besar orang Indonesia, tanah merupakan modal terbesar dan satu-satunya, untuk bagian terbesar dari Indonesia.⁵ Menurut Prodjodikoro, benda yang paling penting adalah tanah, sehingga seorang manusia tidak dapat hidup tanpa tanah.⁶ Tanah merupakan permukaan bumi yang disebut tanah.⁷ Problematika yang menyangkut tanah bagi manusia sepertinya tidak ada habis-habisnya karena mempunyai arti yang begitu penting dalam penghidupan dan hidup manusia sebab tanah bukan saja sebagai tempat berdiam juga tempat bertani, lalu lintas, perjanjian dan pada akhirnya manusia terkubur.⁸

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan sebagai *capital asset*.

²Nurhayati A., "Fungsi Pendaftaran Tanah Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA Tahun 1960", dalam *Jurnal Warta*, Edisi 60, April 2016.

³Adrian Sutedi, 2009, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 31.

⁴Jhon Salindeho, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 7.

⁵R. Van Dijk, t.t., *Pengantar Hukum Adat di Indonesia*, pent. A. Soekardi, Bandung: Vorkring-van Hoeve, hlm. 54.

⁶Wirjono Prodjodikoro, 1986, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Benda*, Jakarta: PT. Intermedia, hlm. 7.

⁷Chairuddin K. Nasution, 1985, *Inti Sari Hukum Agraris II*, Medan: Fak. Hukum Universitas Sumatera Utara, hlm. 20.

⁸A.P. Parlindungan (1), 1990, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 1.

Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat Indonesia. Sebagai *capital asset*, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, tidak saja sebagai bahan perniagaan tapi juga sebagai obyek spekulasi. Disatu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan di sisi lain harus dijaga kelestariannya.⁹

Harsono mengatakan bahwa tanah adalah sumber daya alam yang dikuasai oleh negara, sehingga perlu dijaga kelestariannya serta dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, baik untuk generasi hari ini, maupun anak cucu di masa depan. Tanah yang disebut dengan permukaan bumi ini dapat dimanfaatkan orang-orang yakni dengan cara pemberian hak-hak yang telah diatur dalam Undang-Undang yang disebut hak atas tanah. Hak atas tanah adalah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak pakai.¹⁰

Sebagai dasar hukum politik pertanahan nasional dengan satu tujuan yaitu untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan mekanisme penguasaan oleh negara yang kemudian dijabarkan lebih lanjut antara lain dalam Pasal 1, 2, 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Artinya penguasaan, pengaturan dalam penggunaan tanah seyogyanya tidak boleh lari dari tujuan yang diamanahkan oleh konstitusi.¹¹ Tujuan diterbitkannya UUPA adalah untuk mengakhiri terjadinya dualisme hukum

⁹Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia, hlm. 1.

¹⁰Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 18.

¹¹Darwis Anatami, "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah?", dalam *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 12. No. 1, Januari-Juni 2017, hlm. 2.

agraria di Indonesia saat UU tersebut diterbitkan. Satu dasawarsa sesudah proklamasi kemerdekaan, mayoritas masyarakat Indonesia masih memberlakukan hukum agraria berdasarkan hukum adat dan juga hukum Barat (kolonial). Hukum agraria yang berdasarkan hukum Barat jelas memiliki tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan.

Hukum nasional yang terkait dengan hukum tanah, seharusnya sejalan dengan landasan konstitusi yang berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni Pasal 33 ayat (3) yang mengatur bahwa:

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

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dasar hukum politik pertanahan nasional yang memiliki satu tujuan, yaitu untuk kemakmuran rakyat yang menggunakan mekanisme penguasaan oleh negara yang kemudian dijabarkan secara lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut mengamanatkan negara mempunyai kekuasaan mengatur tanah-tanah yang telah dimiliki seseorang atau badan hukum maupun tanah-tanah bebas yang belum dimiliki seseorang atau badan hukum akan langsung dikuasai oleh negara.¹²

¹²Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 21.

Penjabaran dari ketentuan yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini kemudian menjadi pondasi bagi terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA). UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur terkait dengan penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan dan pengendalian pemanfaatan tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu aspek yang dibutuhkan untuk tujuan tersebut yaitu mengenai kepastian hak atas tanah, yang menjadi dasar utama dalam rangka kepastian hukum pemilikan tanah.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 UUPA bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai sangat penting dalam kehidupan masyarakat, karena tanah itu identik dengan kelangsungan hidup

masyarakat. Tanah tidak hanya berfungsi sebagai lahan untuk tempat tinggal, namun dapat menjadi sumber mata pencaharian. Hak atas tanah merupakan hak untuk menguasai sebidang tanah yang dapat diberikan kepada perorangan, sekelompok orang, atau badan hukum. Jenis hak atas tanah bermacam-macam, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain sebagainya. Tanah berfungsi untuk memberikan pengayoman agar tanah adalah sarana bagi rakyat untuk mencapai penghidupan yang layak sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.¹³

Hak milik atas tanah merupakan hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberikan kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu (Pasal 20 UUPA). Bukti kepemilikan Hak Milik atas Tanah tersebut yang kuat dan sah secara administratif adalah berupa sertifikat¹⁴ hak milik atas tanah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan.

Sertifikat merupakan alat bukti yang kuat dan autentik. Kekuatan sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertifikat sebagai alat bukti yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lawan yang membuktikan sebaliknya.¹⁵

¹³Bakhtiar Dwiky Damara, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda*. Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2015, hlm. 2.

¹⁴Dalam UUPA tidak pernah disebutkan sertifikat tanah, namun yang sering dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkan “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertifikat tanah. Lihat Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Mandar Maju, hlm. 28.

¹⁵Tika Nurjannah, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)”, dalam *Jurnal Tomalebbi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Hukum, Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 3, No. 2, Juni 2016, hlm. 134.

Kepastian hukum merupakan hal yang dapat ditentukan dari hukum dalam hal yang sifatnya konkrit. Bagi para pihak pencari keadilan yang ingin mengetahui seperti apa hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum dimulainya dengan perkara, sehingga keamanan hukum berarti melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.¹⁶

Sampai hari ini, tanah merupakan salah satu obyek yang paling banyak serta paling mudah yang terkena sengketa, baik sengketa antar individu, sengketa individu dengan badan hukum, sengketa antar badan hukum, bahkan sengketa yang melibatkan pemerintah, sehingga pengaturan hukum terkait penguasaan/pemberian hak atas tanah harus dapat dimaksimalkan untuk menjamim perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah.¹⁷

Tanah hak milik atau tanah hak-hak lainnya wajib didaftarkan di berbagai kantor pertanahan (BPN). Bukti bahwa tanah tersebut telah terdaftar adalah dengan diterbitkannya sertifikat tanah yang sekaligus sebagai bukti penguasaan/pemilikan pemegangnya atas tanah tersebut. Fakta tersebut merupakan alasan adanya perintah dari pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah yang diikuti dengan penerbitan sertifikat sebagai salah satu perwujudan dari kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 via Pasal 19 yang mengatur bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia

¹⁶Rezeki Aldila Rajab, Bambang Eko Turisno, Anggita Doramia Lumbanraja, "Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah", dalam *Notarius*, Vol. 13, No. 2, 2020, hlm. 643.

¹⁷Bakhtiar Dwiky Damara, *Op.Cit.*, hlm 3.

dan sertifikat hak atas tanah tersebut adalah bukti kuat mengenai suatu penguasaan/pemilikan tanah.¹⁸

Menurut Hilman Hadikusuma sebagaimana yang dikutip oleh Seiyadi pada masa lalu, ketika hukum adat yang menjadi hukum tradisional yang berlaku di masyarakat sebagai satu-satunya institusi hukum yang mengatur kehidupan, tidak terdapat adanya kewajiban masyarakat untuk mendaftarkan kepemilikan atau hak perseorangan lainnya atas tanah mereka. Hal ini disebabkan pada dasarnya hukum adat itu bercorak sederhana yang lahir dari kehidupan masyarakat sederhana pula.¹⁹ Kesederhanaan yang terdapat dalam hukum adat itu senada dengan kesederhanaan kehidupan masyarakat, ketika ruang gerak serta ruang lingkup kehidupan masyarakat masih begitu sempit dan terbatas, sehingga masalah yang ada juga tidak banyak dan tidak begitu rumit. Tanpa memiliki surat kepemilikan hak atas tanah pun, setiap warga masyarakat telah tahu batas-batas kepemilikan tanah yang ada di tempatnya bermukim, karena memang kehidupan mereka terbatas pada pergaulan dengan sesamanya saja. Tanda-tanda untuk menentukan batas tanah juga sangat sederhana sehingga menjadi ciri khas tersendiri pada zaman itu.²⁰

¹⁸Endang Susilowati, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Pada Tanah Yang Belum Bersertifikat (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro)”, melalui <http://www.ejournal.universitas-Bojonegoro.ac.id.>, hlm. 47, diakses tanggal 21 Mei 2021, pukul 21.10 WIB.

¹⁹Corak hukum adat itu sederhana artinya bersahaja, tidak rumit, tidak menuntut urusan administrasi, kebanyakan tidak tertulis dan dilaksanakan saling percaya-mempercayai. Tolib Setiyadi, 2008, *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Bandung: Alfabeta, hlm. 35.

²⁰Arifin Bur dan Desi Apriani, “Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah”, dalam *UIR Law Review*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2017, hlm. 128.

Ironisnya hingga hari ini pola sikap yang dilakukan oleh pemilik tanah masih sama dengan masa lalu. Banyak juga hak milik atas tanah yang belum bersertifikat, sehingga belum memiliki bukti kepemilikan karena proses administrasinya belum selesai atau belum dilaksanakan. Beberapa kasus bahkan tidak jarang terjadi sertifikat ganda, yang artinya satu tanah memiliki dua sertifikat dengan orang yang berbeda.

Sertifikat ganda pada umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun. Munculnya sertifikat ganda disebabkan oleh beberapa hal. Hal ini dikarenakan oknum yang bekerja atau diluar kantor Badan Pertanahan Nasional, atau karena terjadinya tumpang tindih surat atau *overlapping*, dan karena tanah tersebut terlalu lama disewakan oleh pemilk, sehingga penyewa melakukan pengaduan atas tanah tersebut, yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau tidak berlaku lagi.

Jumlah sertifikat-sertifikat semacam itu ada beberapa kasus, sehingga menimbulkan kerawanan. Pemalsuan sertifikat terjad karena 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. Dengan adanya cacat hukum administrasi tentunya akan menimbulkan sertifikat ganda karena sertifikat tidak dipetakan dalam pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut.²¹

Sertifikat ganda atas tanah merupakan cacat administrasi dalam bidang pertanahan, yang menimbulkan ketidakpastian serta perlindungan hukum bagi

²¹Tika Nurjannah, *Loc. Cit.*

pihak-pihak yang terkait dengan hal itu. Artinya pemegang hak atas tanah adalah pihak yang paling dirugikan dalam hal ini.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 52 K/TUN/2007 merupakan salah satu kasus terkait dengan sertifikat ganda. Naimah sebagai pembeli tanah yang terdapat di Jalan Guru Sinomba II Medan dari Diana H. Pulungan yang membeli tanah tersebut dari Yohanes Situmorang harus merelakan tanah yang dibelinya tersebut karena adanya sertifikat hak atas tanah dengan bidang tanah yang sama atas nama almarhum F.M.D. Situmorang.

Kasus ini bermula ketika tahun 1972 saat almarhum Drs. F.M.D Situmorang masih menjadi PNS sebagai Kabin Keolahragaan Perwakilan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Sumatera Utara, membeli dua bidang tanah kosong dari pembagian untuk karyawan perwakilan Departemen P & K Sumatera Utara yang dikenal dengan kapling/persil No. 115 dan 116 yang terletak di Kampung Helvetia Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang. Wilayah itu saat ini masuk wilayah kota Medan.

Selanjutnya atas kedua bidang tanah tersebut oleh Camat Kepala Wilayah Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan telah menerbitkan Surat Keterangan Tanah masing-masing untuk kapling/persil No. 115 sesuai Nomor 257/SKT/MS/1975 tanggal 12 Desember 1975 dan untuk kapling/persil No. 116 sesuai dengan Nomor 258/SKT/MS/1975 tanggal 12 Desember 1975 keduanya tercatat atas nama Drs. F.M.D. Situmorang.

Bahwa atas kapling/persil No. 116 sesuai dengan Surat Keterangan Tanah yang diterbitkan oleh Camat Kepala Wilayah Kecamatan Medan Sunggal No. 258/SKT/MS/1975 tanggal 12 Desember 1975 seluas lebih kurang 435 meter persegi tercatat atas nama Drs. F.M.D Situmorang, adalah mempunyai batas-batas dan ukuran sebagai berikut:

- a. sebelah Timur berbatas dengan tanah persil Nomor 157..15 meter
- b. sebelah Barat berbatas dengan rencana jalan... 15 meter
- c. sebelah Utara berbatas dengan tanah persil Nomor 117...29 meter
- d. sebelah Selatan berbatas dengan tanah persil Nomor 115...29 meter.

Selanjutnya kedua kapling/persil Nomor 115 dan 116 kemudian pada tahun 1995 disewakan kepada M. Siregar untuk diusahai dan ditanami padi-padian dan bukan untuk tanaman keras, dengan perkataan lain bahwa atas tanah tersebut tetap dimiliki oleh para Penggugat.

Bahwa selanjutnya para Penggugat terkejut melihat di lokasi bahwa di atas tanah kapling/persil Nomor 116 telah berdiri dan sedang dibangun 1 (satu) buah bangunan permanen oleh orang lain dan mengaku telah memiliki alas hak atas tanah tersebut, sementara alm. Drs. F.M.D. Situmorang semasa hidupnya ataupun Para penggugat tidak pernah menjual tanah kapling/persil tersebut kepada orang lain.

Rumah dan bangunan itu milim kepunyaan Naimah dan telah memiliki Sertifikat Hak Milik No. 1970/Kel. Helvetia Timur yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan tertanggal 01 November 2004, surat ukur No. 93/Helvetia Timur/2004 tanggal 06 Agustus 2004 seluas 435 M², sehingga pada

saat itulah Para Penggugat tahu bahwa terhadap tanah milik mereka telah berdiri sebuah bangunan dan telah terbit Sertifikat Hak Milik No. 1970/Kel. Helvetia Timur yang telah diterbitkan atas nama Naimah.

Bahwa dasar penerbitan sertifikaf oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan adalah berdasarkan Surat Keterangan Tanah Nomor 318/SKT/MS/1975 tanggal 12 September 1975 yaitu jual-beli dari seorang yang bernama Yohanes Situmorang kepada Diana H. Pulungan dan selanjutnya Diana H. Pulungan menjualnya ke Naimah.

Surat Keterangan Tanah No. 318/SKT/MS/1975 tanggal 12 September tidak ada ditemukan pertinggalnya/arsipnya di Kantor Camat Kepala Wilayah Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan. Sedangkan atas tanah objek terperkara milik kepunyaan Para Penggugat yang dikenal dengan kapling/persil No. 115 dan 116, yang terletak di Kampung Helvetia Kecamatan Sunggal, Kabupaten Deli Serdang (sekarang masuk wilayah Kota Medan), sesuai dengan kapling/persil No. 115 sesuai Nomor 257/SKT/MS/1975 tanggal 12 Desember 1975 dan untuk kapling/persil No. 116 sesuai dengan Nomor 258/SKT/MS/1975 tanggal 12 Desember 1975 keduanya tercatat atas nama Drs. F.M.D. Situmorang, salinan/pertinggalnya masih ada dan tersimpan rapi di Kantor Camat Kepala Wilayah Kecamatan Medan Sunggal dan dijelaskan pula bahwa kedua Surat Keterangan Tanah milik kepunyaan Para Penggugat tersebut adalah benar diterbitkan oleh Camat Kepala Wilayah Kecamatan Medan Sunggal sesuai dengan Surat Keterangan dari Camat Medan Sunggal Nomor 590/72/SK-MS/VII/2005 tertanggal 6 Juli 2005.

Berdasarkan kasus tersebut di atas, maka Naimah tentunya mengalami kerugian yang cukup besar karena telah membeli tanah tersebut dari Diana H. Pulungan. Jual-beli tanah tentunya membutuhkan biaya yang cukup besar apalagi tanah yang dibeli dalam kawasan yang strategis.

Kasus-kasus munculnya sertifikat ganda tersebut tentunya membuat masyarakat khawatir kalau membeli tanah ternyata sertifikatnya ada dua atau ganda. Persoalan ini menjadi menarik apabila dikaitkan dengan itikad baik seseorang secara hukum yang diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Maksud itikad baik disini adalah bertindak sebagai pribadi yang baik. Itikad baik dalam pengertian yang sangat subjektif dapat diartikan sebagai kejujuran seseorang, yaitu yang terletak pada seseorang pada waktu diadakan perbuatan hukum, sedangkan itikad baik dalam pengertian obyektif yaitu bahwa pelaksanaan suatu perjanjian itu harus didasarkan pada norma kepatutan atau sesuatu yang dirasa sesuai dengan yang patut dalam masyarakat.²²

Seseorang dengan itikad baik yang membeli tanah dan ternyata tidak mengetahui ada sertifikat ganda terhadap tanah yang dibelinya tentunya harus mendapatkan perlindungan hukum. Hal ini sangat dimungkinkan karena asas itikad baik ini telah diatur dalam perundang-undangan yaitu dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Kenyataannya, pembeli dengan itikad

²²Iwan Permadi, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum", dalam *Yustisia*, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus 2016, hlm. 450.

baik ini seringkali kalah atau malah tidak mendapatkan hak atas tanah yang dibelinya itu karena dianggap tidak berhati-hati dan sebagainya.²³

Tujuan awal adanya aturan pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepemilikan hak atas tanah. Fenomena yang terjadi di masyarakat, pada beberapa daerah terdapat sejumlah kasus “sertifikat ganda” yaitu sebidang tanah terdaftar dalam 2 (dua) buah sertifikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Akibatnya adalah timbul sengketa perdata antara para pihak yang harus diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Sebagai pihak yang diberikan kewenangan untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah, tentunya Badan Pertanahan Nasional harus bertanggungjawab terhadap terbitnya sertifikat ganda hak atas tanah. Hal ini dikarenakan satu-satunya lembaga resmi negara yang berhak menerbitkan sertifikat tanah adalah Badan Pertanahan Negara. Munculnya sertifikat ganda hak atas tanah tentunya akan menimbulkan konflik tanah yang dapat bertahun-tahun lamanya, sehingga BPN harus segera menyelesaikan konflik tersebut.

Berdasarkan argumentasi tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“AKIBAT HUKUM TERJADINYA SERTIFKAT GANDA DARI SISI HUKUM PERDATA (Studi atas Putusan MA RI No. 52 K/TUN/2007)”**.

²³*Ibid.*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka untuk membatasi permasalahan dalam penelitian ini, dibuatlah rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap sertifikaf ganda dilihat dari konteks Hukum Perdata?
3. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda menurut Hukum Perdata berdasarkan Putusan MA RI No.52 K/TUN/2007?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah.
2. Untuk menganalisis akibat hukum terhadap sertifikaf ganda dilihat dari konteks Hukum Perdata.
3. Untuk menganalisis perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda menurut Hukum Perdata berdasarkan Putusan MA RI No.52 K/TUN/2007>

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan dibidang hukum terutama terkait dengan pengkajian terhadap sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional, sebagai alat bukti autentik.
2. Secara praktis diharapkan penelitian ini memberikan masukan kepada Badan Pertanahan Nasional agar lebih berhati-hati serta memiliki mekanisme yang ketat dalam menerbitkan sertifikat tanah sehingga terhindar dari penerbitan sertifikat ganda. Bagi masyarakat umum, penelitian diharapkan mampu memberikan masukan agar berhati-hati dalam mengurus sertifikat tanah sehingga dapat terhindar dari penerbitan sertifikat ganda.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang penulis lakukan beberapa penelitian tesis terkait dengan sertifikat ganda, yaitu:

1. Tesis Margaretha Dewi Kirana dengan judul “Sertifikat Ganda Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 156/K/TUN/2005. Tesis ini berasal dari Fakultas Hukum Magister Kenotariatan Universitas Indonesia tahun 2012. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: a) Apakah yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda? b) Bagaimana kedudukan hukum terhadap adanya 2 (dua) sertifikat ganda pada tanah yang sama? c) Bagaimana penyelesaian yang dilakukan terhadap 2 (dua) sertifikat ganda pada tanah yang sama tersebut?
2. Tesis Elisabet Lumbanraja dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Ganda Di Kabupaten Minahasa Utara (Tinjauan Yuridis

Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 227 K/TUN/2010)". Tesis ini berasal dari Fakultas Hukum Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, Depok, 2010. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Faktor apakah yang menyebabkan timbulnya sertipikat ganda yang diterbitkan Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Utara dalam Perkara nomor 227 K/TUN/2010?
 - b. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertipikat ganda dan terhadap pihak ketiga yang telah melakukan perbuatan hukum atas sertipikat tersebut?
 - c. Apakah pertimbangan hakim dalam memutuskan sengketa sertipikat ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 227 K/TUN/2010 sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
3. Jurnal Silvie Dwi Permatasari dan Parlindungan Ronald Hasibuan dengan judul "Kinerja Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Menyelesaikan Sertifikat Ganda di Kota Batam", yang terbit di *Jurnal Trias Politika*, Vol. 4, No. 2, Oktober 2020. Kesimpulan dari tulisan jurnal ini adalah bahwa kinerja Kantor Pertanahan Kota Batam sudah baik, dilihat dari indikator yang ada yakni Kualitas, kuantitas, Tanggungjawab, kerjasama dan inisiatif.

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka teori

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi,²⁴ dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi perbandingan/pegangan teoritis.²⁵

Teori yang dipakai dalam penelitian ini adalah teori keadilan, teori kepastian hukum serta teori sistem.

a. Teori keadilan

Hukum positif harus memenuhi unsur yaitu adanya unsur perintah, sanksi, kewajiban dan kedaulatan. Pada sisi inilah letak korelasi antara persoalan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan hukum dengan peranan Negara. Dalam aliran hukum positivisme, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Tujuan keadilan adalah untuk melindungi diri dari kerugian.

Teori keadilan dipelopori oleh Aristoteles.²⁶ Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan dalam dibaca dalam karyanya

²⁴JJJ M, Wuisman, dengan penyunting M. Hisyam, 1996, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, (Jilid I), Jakarta: FE UI, hlm. 203.

²⁵M Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 80.

²⁶Menurut Aristoteles, keadilan adalah suatu kebijakan politikan yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak. Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi persamaan. Asas ini menghendaki agar sumber daya di dunia ini diberikan atas asas persamaan kepada anggota-anggota masyarakat atau negara. Menurut Aristoteles, kedua-duanya mengikuti asas antara keadilan distributif dan kolektif. Menurut Aristoteles, kedua-duanya mengikuti asas persamaam, yang dikatakannya harus ada

Nichomachean Ethics, Politics, and Rethoric. Lebih khususnya, dalam buku Nichomachean Ethics, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Hal yang sangat penting untuk dipahami dari pandangannya adalah pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan dan yang dimaksudkan ketika mengatakan bahwa semua warga negara adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Dari perbedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perbedaan seputar keadilan.²⁷

Aristoteles dalam bukunya *Rhetorica* mengatakan bahwa tujuan dari hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata dan isi dari pada hukum ditentukan oleh kesadaran mengenai apa yang dikatakan

persamaan dalam bagian yang diterima oleh orang-orang, oleh karena rasio dari yang dibagi harus sama dengan risiko dari orang-orangnya; sebab apabila orang-orangnya tidak sama, maka di situ tidak akan ada bagian yang sama atau orang-orang yang tidak sama menerima bagian yang sama, maka timbullah sengketa. Lihat Satjipto Rahardjo, 2001, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.163.

²⁷Carl Joahim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, hlm.24.

adil dan apa yang dikatakan tidak adil.²⁸ Menurut teori ini hukum mempunyai tugas suci dan luhur yaitu dengan memberikan keadilan kepada setiap orang yang berhak menerima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus.

Untuk terlaksananya hal tersebut maka teori hukum ini harus membuat apa yang dinamakan dengan *Algemeene Regel* (peraturan dan ketentuan umum) yang mempunyai sifat sebagai berikut:

- a. Adanya paksaan luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya;
- b. Sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja.²⁹

Apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan, maka akan kerap tidak sejalan satu sama lain. Adapun hal ini dikarenakan pada satu sisi tidak jarang keadilan mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum. Apabila dalam praktiknya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka keadilan pada umumnya lahir dari hati nurani pemberi keadilan sedangkan kepastian hukum lahir dari sesuatu yang konkrit.³⁰ Keadilan disini dikonsepsikan sebagai hasil-hasil konkrit yang bisa diberikan kepada masyarakat. Dimana hasil yang

²⁸*Ibid.*

²⁹*Ibid.*, hlm. 25.

³⁰*Ibid.*, hlm. 26.

diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia tersebut, maka akan semakin efektif menghindari pembenturan antara manusia.³¹

Terkait dengan teori keadilan ini, maka dapat dikorelasikan dengan teori keadilan distributif dan teori keadilan korektif, yang dikemukakan oleh Aristoteles sebagaimana dikutip oleh Munir Fuady, sebagai berikut:

- a. Keadilan distributif, yaitu keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota masyarakat atau secara prinsip keadilan distributif yaitu untuk memberikan kepada setiap orang sesuai haknya (*to give each man is due*).
- b. Keadilan korektif, yaitu keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi keadilan yang tidak adil. Dalam hal ini keadilan dalam hubungan antara satu orang dengan orang yang lainnya yang merupakan keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterima (*what is received*).³²

b. Teori kepastian hukum

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian; pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari

³¹Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm.86-87.

³²Munir Fuady, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia. Cet. I, hlm.108-109.

kesewenangan pemerintah terhadap adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³³

Terhadap adanya aturan dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.³⁴ Kepastian hukum menggambarkan keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok maupun organisasi dapat terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.³⁵

Kepastian hukum mempunyai dua segi, yaitu: (1) soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang kongkrit, artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai suatu perkara, dan (2) kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.³⁶

Reinhold Zippelius juga membedakan kepastian hukum dalam dua pengertian, yaitu:³⁷

1. Kepastian dalam pelaksanaannya, maksudnya bahwa hukum yang resmi diundangkan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi dan setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum juga.

³³Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 23.

³⁴Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 158.

³⁵Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi lain Dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, hlm. 25.

³⁶L.J. Van Apeldoorn dalam Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1996, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 44.

³⁷Franz Magnis Suseno, 2001, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 79-80.

2. Kepastian orientasi, maksudnya bahwa hukum itu harus jelas, sehingga masyarakat dan hakim dapat berpedoman padanya. Hal ini berarti bahwa setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan dengan terang dan tegas sehingga tak ada keragu-raguan tentang tindakan apa yang dimaksud. Begitu pula aturan-aturan hukum harus dirumuskan dengan ketat dan sempit agar keputusan dalam perkara pengadilan tidak dapat menurut tafsiran subyektif dan selera pribadi hakim. Kepastian orientasi menuntut agar ada prosedur pembuatan dan peresmian hukum yang jelas dan dapat diketahui umum. Kepastian orientasi ini juga menuntut agar hukum dikembangkan secara kontinu dan taat asas. Undang-undang harus saling kait mengkait, harus menunjuk ke satu arah agar masyarakat dapat membuat rencana ke masa depan, begitu pula jangan dibuat undang-undang yang saling bertentangan.

Menurut Achmad Ali bahwa ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:³⁸

1. hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan;
2. hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim;
3. fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, selain juga mudah dilaksanakan; dan
4. hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Apabila dikaitkan dengan judul penelitian ini, maka teori kepastian hukum disini dimaksudkan bahwa Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang diberikan wewenang untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah, maka sertifikat hak atas tanah tersebut memberikan kepastian hukum kepada pemohon sertifikat tersebut. Sebaliknya jika ada oknum-oknum Badan Pertanahan Nasional yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah ganda, atau malah sertifikat palsu, tentunya hal itu dipastikan memberikan pelayanan yang sangat buruk serta

³⁸Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana, Edisi Pertama, Cet.II, hlm. 293.

memastikan si pemilik hak atas tanah akan mendapatkan ketidakpastian hukum akan sertifikat hak atas tanah tersebut.

c. Teori sistem

Lawrence M. Friedman memperkenalkan sebuah teori sistem hukum. Friedman dalam tesisnya mengatakan bawa alat ukur untuk melihat efektif dan berhasilnya tidaknya penegakan hukum bergantung pada 3 (tiga) unsur sistem hukum, yakni:

1. Struktur hukum (*structure of law*) yang melingkupi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik berupa hukum materiil maupun hukum formal. Substansi dari struktur hukum ini adalah perangkat perundang-undangan
2. Substansi hukum (*substance of law*) yang terkait dengan pranata hukum, aparatur hukum dan sistem penegakan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, dalam sistem peradilan, aplikasi penegakan hukum yang dilakukan oleh penyidik, penuntut, hakim dan advokat.
3. Budaya hukum (*legal culture*) yang menekankan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan-kebiasaan, opini-opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.³⁹

Struktur dari sistem hukum yang terdiri dari unsur pengadilan, yurisdiksinya (termasuk didalamnya jenis kasus yang berwenang yang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur hukum juga terkait dengan penataan badan legislatif, kewenangan serta kewajiban presiden, dan prosedur yang harus diikuti oleh kepolisian, serta beberapa ketentuan lainnya.

³⁹Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Prespective*, New York: Russel Sage Foundation, hlm. 12-16.

Artinya, struktur hukum itu terdiri dari lembaga hukum yang menjalankan perangkat hukum yang ada.⁴⁰

Friedman mengatakan bahwa struktur hukum merupakan pola yang dapat menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini juga menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.⁴¹

Terkait dengan struktur hukum ini, Achmad Ali berpendapat dalam persepektif hukum di Indonesia, yang termasuk struktur hukum adalah institusi-institusi penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.⁴² Sistem struktur hukum inilah yang kemudian yang dapat menentukan dapat atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik.

Substansi hukum dalam perspektif Friedman adalah: “*another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm and behavioral patterns of people inside the system... the stress here is on living law, not just rules in law books*”.⁴³ Substansi hukum dengan demikian adalah seperangkat aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi hukum terkait dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 6.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 7.

⁴²Achmad Ali, 2005, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ghalia, hlm. 8.

⁴³Lawrence M. Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 8-9.

aparatus penegak hukum. Relasi antara substansi dengan struktur adalah bahwa substansi ini berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka terbitkan atau aturan baru yang mereka susun.⁴⁴ Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*) bukan hanya pada aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).⁴⁵ Substansi hukum ini juga merupakan penentu bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan.⁴⁶

Terkait dengan budaya hukum, Friedman mengatakan: “*The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief... in other word. is the criminate pf social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused*”.⁴⁷ Budaya hukum merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum serta sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan, dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat, namun jika tidak didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem

⁴⁴*Ibid.*, hlm. 9.

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 12.

⁴⁶Lindra Darnela, “Tinjauan Sistem Hukum dalam Penerapan Peraturan Daerah (Perda) Syariah di Tasikmalaya”, dalam *Asy-Syir’ah: Jurnal Ilmu Syari’ah dan Hukum*, Vol. 49, No. 1, Juni 2015, hlm. 265.

⁴⁷Lawrence M. Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 15-16.

dan masyarakat, maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.⁴⁸

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial (*social engineering*), adalah suatu ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa sosial ke arah yang lebih baik, maka tidak hanya membutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam raktik hukum, atau dengan kata lain, adanya jaminan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) berjalan dengan baik.⁴⁹ Artinya bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan saja, melainkan aktivitas birokrasi pelaksanaannya.⁵⁰

Budaya hukum dapat dimaknai seperti pola pengetahuan, sikap, dan perilaku sekelompok masyarakat terhadap sebuah sistem hukum. Budaya hukum yang baik akan menghasilkan karya-karya terbaik. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum sangat tergantung pada komponen-komponen yang ada dalam budaya hukum. Meskipun disebutkan bahwa dalam hukum terdiri dari tiga unsur (komponen), yaitu struktur, substansi dan budaya hukum, namun komponen yang paling berpengaruh dalam pembangunan

⁴⁸Lindra Darnela, *Op. Cit.*, hlm. 266.

⁴⁹Munir Fuady, 2007, *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 40.

⁵⁰Achmad Ali, *Op.Cit.*, hlm. 97.

hukum adalah budaya hukum. Sebaik apapun hukum yang dibuat, namun pada akhirnya keberhasilan hukum akan sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat yang bersangkutan. Kultur suatu bangsa sangat dipengaruhi terhadap kondisi hukum bangsa itu. Berdasarkan hal itu, maka pembaharuan hukum yang diinginkan oleh suatu bangsa sangat dipengaruhi perkembangan masyarakatnya, termasuk di dalamnya pengaruh nilai-nilai sosial-budaya yang merupakan jiwa bangsa (*volkgeist*).⁵¹

Budaya hukum berasal dari pemikiran manusia dalam usahanya mengatur kehidupannya; dikenal 3 (tiga) budaya hukum masyarakat hukum, yaitu budaya hukum tertulis, tidak tertulis dan kombinatif. Termasuk juga sikap masyarakat, kepercayaan masyarakat, nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat serta ide-ide atau pengharapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum dalam hal ini merupakan deskripsi utuh dari sikap dan perilaku terhadap hukum, serta keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum itu memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima oleh masyarakat dalam kerangka budaya masyarakat. Penegakan hukum harus diartikan sebagai suatu isi hukum (*content law*), tata laksana hukum (*structure of law*), dan budaya hukum (*culture law*). Penegakan hukum tidak hanya dilakukan melalui peraturan perundang-undangan, tapi bagaimana juga untuk memberdayakan

⁵¹Musa Darwin Pane, "Peran Budaya Hukum Dalam Pembaharuan Sistem Hukum Pidana Perihal Efektifitas Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia", dalam *Majalah Ilmiah UNIKOM*, Vol. 16, No. 1, 2020, hlm. 67.

aparatus dan fasilitas hukum. Dalam hal ini, tidak kalah pentingnya adalah bagaimana menciptakan hukum masyarakat yang kondusif untuk penegakan hukum.⁵²

2. Kerangka konsep

a. Sertifikat hak atas tanah

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas satu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.⁵³

Sertifikat adalah merupakan tanda bukti yang kuat dan valid bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah di Indonesia. Pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah dapat berbentuk perseorangan, Badan Hukum maupun Instansi Pemerintah. Pembuatan dan penerbitan sertifikat hak atas tanah merupakan salah satu rangkaian kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia sebagaimana diatur dalam UUPA dan

⁵²Hikmahanto Juwana, "Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Bidang Perekonomian, dalam *Majalah Hukum Nasional*, No. 1 BPHAN, Jakarta, 2007, hlm. 64-65.

⁵³I Gusti Agung Dwi Satya Permana dan I Ketut Sandi Sudarsana, "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Bidang Tanah", dalam *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 2, No. 5, Juli 2014, hlm. 3.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang bertujuan untuk menjamin kepastian bagi pemegang hak atas tanah.⁵⁴

Walaupun sudah mendapatkan pengakuan dalam UUPA, ternyata sertifikat hak milik atas tanah belum menjamin kepastian hukum untuk pemiliknya, karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat secara keperdataan ke Pengadilan Umum, atau menggugat Kepala BPN/Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, atau gugatan yang menyangkut teknis administrasi penerbitannya.⁵⁵

Sertifikat sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:

- 1) Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- 2) Tanah diperoleh dengan iktikad baik;
- 3) Tanah dikuasai secara nyata;
- 4) Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbit sertifikat.⁵⁶

b. Asas-asas pendaftaran tanah

Untuk mempermudah setiap Warga Negara Indonesia melakukan pendaftaran atas tanah, pemerintah menetapkan asas-asas pendaftaran

⁵⁴Mardalena Hanifah, *Manfaat Pentingnya Pendaftaran Tanah Bagi Masyarakat*, Laporan Pengabdian, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2012, hlm. 7.

⁵⁵Rusmadi Murad, 1997, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Jakarta: Mandar Maju, Cet. I., hlm. 46.

⁵⁶Urip Santoso (1), 2012, *Hukum Agraris: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, hlm. 319.

tanah di Indonesia sebagaimana yang diatur pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatur bahwa:

“Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.”

Asas-asas pendaftaran tanah, yakni sebagai berikut:

1) Asas Sederhana

Dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

2) Asas Aman

Dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3) Asas Terjangkau

Dimaksudkan untuk keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

4) Asas Mutakhir

Dimaksudkan sebagai kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan

datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi pada kemudian hari sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

5) Asas Terbuka

Dimaksudkan untuk memberi informasi kepada masyarakat agar dapat memperoleh keterangan mengenai data pertanahan yang benar setiap saat.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum⁵⁷ dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

⁵⁷Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Lihat Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 475.

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan terhadap asas-asas hukum. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan objek, menerangkan dan menjelaskan sebuah peristiwa dengan maksud untuk mengetahui keadaan objek yang diteliti. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya⁵⁸

2. Sumber data penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan.⁵⁹ Dalam penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan bahan dasar yang dalam ilmu penelitian umumnya disebut

⁵⁸Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm.10.

⁵⁹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm.42

bahan hukum sekunder.⁶⁰ Pada dasarnya bahan hukum dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis antara lain:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan serta putusan hakim.⁶¹ Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya.
- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁶² Bahan hukum sekunder digunakan terutama pendapat ahli hukum, hasil penelitian hukum, hasil ilmiah dari kalangan hukum. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini antara lain buku-buku mengenai hukum perdata, hukum perjanjian, akta, jabatan Notaris dan buku-buku yang terkait dalam pembahasan penelitian ini.

⁶⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif, Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.24.

⁶¹Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 47.

⁶²Bambang Sunggono, 2010, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.113.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tertier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tertier dapat berupa kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.⁶³

3. Teknik pengumpulan data

Mengenai teknik yang diterapkan dalam pengolahan bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini adalah melalui teknik telaah kepustakaan (*study document*). Telaah kepustakaan dilakukan dengan sistem kartu (*card system*) yakni dengan cara mencatat dan memahami isi dari masing-masing informasi yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier.

4. Analisis data

Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif. Metode ini memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya, dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan, untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.⁶⁴

⁶³Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 46.

⁶⁴Burhan Ashshofa, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 21.

BAB II

TERJADINYA SERTIFIKAT GANDA HAK ATAS TANAH

A. Fungsi dan Tujuan Diterbitkannya Sertifikat Hak Atas Tanah

1. Pendaftaran tanah sebagai awal memperoleh sertifikat tanah

Tanah sebagai sumber daya alam adalah anugerah Tuhan yang Maha Esa kepada umat manusia khususnya bangsa Indonesia. Berdasarkan hal itu maka wajar apabila manusia harus mengelola tanah dengan sebaik-baiknya dan searif-arifnya ketika memanfaatkannya sehingga akan memberikan kemakmuran bagi rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.⁶⁵ Tanah erat sekali hubungan dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bukan hanya dalam kehidupannya, bahkan untuk mati pun manusia masih memerlukan tanah untuk liang kuburnya.⁶⁶

Ketentuan yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD mengatur bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) ini kemudian melahirkan konsep tentang hak penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjabaran dari ketentuan yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut

⁶⁵Arie Sukanti Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, hlm. 19.

⁶⁶K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 7.

terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA).⁶⁷

Menurut Maria Sumardjono, terkait korelasi antara Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan UUPA, mengatakan:

“Harus diakui, UUPA merupakan karya besar yang terbit tahun 1960, pada tahap awal penyelenggaraan negara, di tengah konflik politik dan mendesaknya kebutuhan akan suatu undang-undang yang memberi jaminan keadilan terhadap akses untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya agraria (SDA) berupa bumi, air, kekayaan alam, dan sebagainya. Menilik namanya, obyek pengaturan UUPA meliputi semua hal yang terkait dengan SDA (tanah, air, hutan, tambang, dan sebagainya), tetapi kenyataannya UUPA baru mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja. Dari 67 pasal UUPA, 53 pasal mengatur tentang tanah”.⁶⁸

Sebagai dasar hukum politik pertanahan nasional dengan satu tujuan yaitu untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan mekanisme penguasaan oleh negara yang kemudian dijabarkan lebih lanjut antara lain dalam Pasal 1, 2, 3 UUPA. Artinya penguasaan, pengaturan dalam penggunaan dan penguasaan tanah seyogyanya tidak boleh lari jauh dari tujuan yang diamanahkan konstitusi Indonesia.⁶⁹

Pasal 4 UUPA menyatakan bahwa tanah adalah permukaan bumi. Artinya hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alami yang terkandung di dalamnya. Hak atas tanah pada Pasal 20 UUPA

⁶⁷Rosmidah, “Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia”, dalam *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 2, 2013, hlm. 21.

⁶⁸Maria SW Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas Gramedia, hlm. 95.

⁶⁹Darwis Anatami, “Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah”, dalam *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, Vol. 12, No. 1, Januari-Juni 2017, hlm. 2.

yang menentukan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan mempunyai fungsi sosial.⁷⁰

Menyadari akan arti penting tanah bagi kehidupan manusia, juga dipengaruhi oleh faktor meningkatnya kebutuhan manusia akan tempat tinggal, menjadi tempat bercocok tanamnya para petani dan peladang sebagai penopang hidupnya, maka semakin dirasakan pula perlunya penataan serta penertiban pada bidang pertanahan agar fungsi tanah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya bagi kepentingan rakyat di dalam suatu wilayah tertentu.⁷¹

Penataan dan penertiban tanah itu adalah sebagai upaya untuk mempersempit ruang gerak terjadinya sengketa kepemilikan hak atas tanah. Sengketa tanah tersebut muncul dikarenakan tanah mempunyai fungsi dan arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat akan berusaha semaksimal mungkin untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara bahkan dengan cara-cara kotor sekalipun. Akibat adanya persengketaan pada bidang pertanahan yang dapat mengakibatkan konflik yang tidak henti-hentinya dalam jangka waktu yang lama pula.⁷²

⁷⁰Muliawan, 2009, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*, Jakarta: Cerdas Pustaka, hlm. 60.

⁷¹Endang Susilowati, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Pada Tanah Yang Belum Bersertifikat (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro)", dalam <https://www.E-JurnalUniversitas-Bojonegoro.ac.id>, diakses tanggal 22 Juni 2021 jam 21.07 WIB

⁷²Njoo Novi Natalia, *Penyelesaian Hukum Terhadap Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Cacat Hukum Administratif Di Kantor Pertanahan Kota Semarang*. Tesis. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm. xviii.

Sejak dari dahulu, tanah menjadi sumber sengketa atau konflik serta tidak jarang menimbulkan korban jiwa. Sengketa atau konflik agraria, sebagai suatu gejala sosial adalah suatu proses interaksi antara dua (atau lebih) orang atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah.⁷³

Secara yuridis pengertian tanah diberikan batasan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang mengatakan:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Ketentuan yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA mengatakan bahwa tanah dalam perspektif yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah⁷⁴ adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah diberikan kepada

⁷³Gunawan Wiradi, 2000, *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Jakarta: KPA, hlm. 85.

⁷⁴Secara konsepsional, penguasaan atas tanah dapat dimaknai dalam 2 (dua) arti, yaitu secara fisik dan secara yuridis. Penguasaan secara yuridis dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki tersebut. Ada juga penguasaan secara yuridis yang biar pun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisik dilakukan oleh pihak lain. Sebagai contoh tanah yang disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasai secara fisik atau tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diteruskannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya. Selain itu dikenal pula penguasaan yuridis atas tanah yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya sebagai kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap pada empunya tanah. Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 24.

pemegang hak, dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Diberikan dan dimilikinya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja, untuk keperluan apapun pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya, air serta ruang yang ada di atasnya. Pasal 1 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya sekedar memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut dengan tanah, tetapi juga termasuk tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya.

Sejak awal, secara filosofis tanah tidak diberikan kepada perorangan. Dengan demikian tidaklah benar seseorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, namun yang benar si penjual hanya menjual jasa memelihara serta menjaga tanah selama itu dikuasainya.⁷⁵

Pasal 16 UUPA mengatur hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negaranya berupa hak paling utama yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.⁷⁶

⁷⁵Soedharyo Soimin, 1993, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 82.

⁷⁶Andi Sitti Saidah Nurfaradiba, "Peran Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertahanan Nasional Kota Makassar Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi

Berdasarkan kondisi tersebut, maka diperlukan adanya pendaftaran tanah sebagai upaya mewujudkan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah. Pemilik tanah akan memperoleh alat bukti hak berupa sertifikat tanah sebagai alat bukti yang kuat dengan mendaftarkan hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum terkait dengan hak atas tanah diatur dalam Ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA, yang mengatur sebagai berikut:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi:

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda *kadaster*) yaitu suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan suatu terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin *capitastrum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *cadastre* adalah *record* (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).⁷⁷

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016”. *Tesis*. Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2018, hlm. 2.

⁷⁷A.P. Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 18.

Pendaftaran tanah menurut Harsono adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penertiban tanda buktinya dan pemeliharannya.⁷⁸

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan antara satu dengan yang lain, berurutan menjadi suatu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat.⁷⁹

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum biarpun daya kekuattan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang melaksanakan pendaftaran tanah.⁸⁰

Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 (dua) bidang, yaitu:

1. Data fisik mengenai tanahnya: lokasinya, batas-batasnya, luasnya bangunan dan tanaman yang ada di atasnya;

⁷⁸Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 72.

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 73.

⁸⁰*Ibid.*, hlm. 72.

2. Data yuridis mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.⁸¹

Arti “wilayah adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang dapat meliputi seluruh Negara, desa ataupun kelurahan seperti yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁸² Kata “tanah-tanah tertentu” menunjuk kepada obyek pendaftaran tanah. Ada kemungkinan yang didaftar hanyalah sebagian tanah yang dipunyai dengan hak yang ditunjuk.⁸³

Pendaftaran tanah dimaksud dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonom serta kemungkinan penyelenggaraannya. Tanah merupakan hajat hidup setiap orang. Setiap jengkal di mata hukum agraris harus jelas status hak dan pemegang haknya. Sebagai contoh misalnya tanah hak milik jelas bukan tanah negara, serta berbeda kriterianya dengan tanah-tanah hak guna bangunan (HGB), hak guna usaha (HGU) dan lain sebagainya. Begitu pula terkait siapa-siapa saja yang boleh menguasai/memilikinya serta peruntukan penggunaan tanahnya yang juga mempunyai kriteria-kriteria yang berbeda pula.⁸⁴

Penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*), sedangkan pendaftaran pertama kali dilaksanakan melalui 2

⁸¹*Ibid.*

⁸²*Ibid.*

⁸³*Ibid.*

⁸⁴Endang Susilowati, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Pada Tanah Yang Belum Bersertifikat (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro)”, melalui <https://www.E-jurnal-Universitas-Bojonegoro.ac.id.>, diakses tanggal 17 Juni 2021 pukul 21.45 WIB.

(dua) cara. Pertama, pendaftaran secara sistematis, yaitu pendaftaran untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan, dan terutama kegiatan ini dilakukan atas prakarsa pemerintah. Kedua, pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai suatu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/keseluruhan, secara individual atau massal.⁸⁵

Syarat-syarat untuk mengajukan permohonan pendaftaran secara sporadik adalah:

- a. Surat permohonan dari pemilik tanah untuk melakukan pensertifikatan tanah miliknya;
- b. Surat kuasa (apabila pengurusannya dikuasakan kepada orang lain);
- c. Identitas diri pemilik tanah (pemohon), yang dilegalisir oleh pejabat umum yang berwenang (biasanya Notaris) dan atau kuasanya;
- d. Bukti hak atas tanah yang dimohonkan, yaitu berupa:
 - 1) Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
 - 2) Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau
 - 3) Surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai

⁸⁵Njoo Novi Natalia, *Op. Cit.*, hlm. xx.

kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau

- 4) Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau
- 5) Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau
- 6) Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau
- 7) Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau
- 8) Surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau
- 9) Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau
- 10) Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
- 11) Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA; atau

- 12) Surat-surat bukti kepemilikan lainnya yang terbit dan berlaku sebelum diberlakukannya UUPA (dan dilegalisir oleh Pejabat yang berwenang dalam hal ini biasanya Lurah setempat).
- c. Bukti lainnya, apabila tidak ada surat bukti kepemilikan, yaitu berupa: Surat Pernyataan Penguasaan Fisik lebih dari 20 tahun secara terus-menerus dan surat keterangan Kepala Desa/Lurah disaksikan oleh 2 orang tetua adat/penduduk setempat.
- d. Surat pernyataan telang memasang tanda batas;
- e. Fotocopy SPPT PBB tahun berjalan;
- f. Fotocopy SK Izin Lokasi dan surat keterangan lokasi (apabila pemohon adalah Badan Hukum).

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali diperinci dalam hal:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
3. Penerbitan sertifikat;
4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
5. Penyimpanan data umum dokumen.⁸⁶

Adapun dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia adalah Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Sebagai pelaksanaan dari UUPA dalam hal ketentuan pendaftaran tanah adalah melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 10 Tahun 1961) yang

⁸⁶Harris Yonatan Parmahan Sibuea, "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali", dalam *Negara Hukum*, Vol. 2, No. 2, November 2011, hlm. 296.

kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) yang ditetapkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan mulai diberlakukan pada tanggal 8 Oktober 1997. Pengaturan lebih rinci dan lengkap tentang ketentuan pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 diatur dalam Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PMA/Ka BPN No. 3 Tahun 1997).

Sebenarnya peraturan pelaksanaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 tidak sepenuhnya digantikan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997. Terbukti pada Pasal 64 PP Nomor 24 Tahun 1997 mengenai ketentuan peralihan yang menyatakan bahwa:

1. Dengan Peraturan Pemerintah ini, semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.
2. Hak-hak yang didaftar serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah ini.

Pendaftaran tanah dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mendefinisikan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi

bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pasal 19 UUPA mengatur adanya keharusan bagi Pemerintah untuk mengatur persoalan pendaftaran tanah dalam rangka melaksanakan kewajiban pokok dari pendaftaran tanah dimana ketentuan selengkapnya adalah:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2) Peraturan tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
 - a) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
 - b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Atas dasar ketentuan tersebut, maka menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pendaftaran Tanah bertujuan: tujuan pendaftaran tanah adalah:

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang

diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

3. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto mengatakan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah adalah:

1. Memberikan kepastian obyek.

Kepastian mengenai bidang teknis, yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan. Hal ini mutlak diperlukan untuk menghindari terjadinya sengketa di kemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak-pihak yang siapa yang berhak atasnya/siapa yang mempunyai dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah-tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak-pihak yang mempunyai hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.

2. Memberikan kepastian hak.

Ditinjau dari sisi yuridis terkait status hukumnya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada hak-hak yang mempunyai, hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.

3. Memberikan kepastian subyek.

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga. Diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.⁸⁷

⁸⁷Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 21.

Asas dan tujuan pendaftaran tanah menurut PP. Nomor 24 Tahun 1997:

- a. Sederhana (mudah dipahami): supaya ketentuan-ketentuan pokok dan prosedur agar mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan pihak yang memengang tanah.
- b. Aman (kepastian hukum): bahwa pendaftaran tanah dilakukan secara teliti dan cermat agar memberikan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah.
- c. Terjangkau (contoh PRONA): dapat memenuhi pihak-pihak yang memerlukan (untuk orang-orang yang ekonominya lemah).
- d. Mutakhir (data berkesinambungan): menentukan data pendaftaran tanah dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan agar data yang di BPN tetap sama dengan kenyataan.
- e. Terbuka (diumumkan): masyarakat bisa mengetahui tentang ketentuan-ketentuan tentang pendaftaran tanah di BPN dan dapat dilihat setiap saat.

Secara substansional, kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum terkait dengan tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Pemerintah telah diberikan wewenang secara yuridis untuk membuat aturan dan peraturan (*bestemming*) dalam lapangan agraria berupa tanah, serta

menyelenggarakan aturan tersebut (*execution*) yang menyangkut subyek, obyek, dan hubungan hukum antara subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria.⁸⁸

Pentingnya mendaftarkan tanah bagi masyarakat adalah memperoleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.⁸⁹

Dengan dilakukan pendaftaran tanah, maka pihak ketiga dapat dengan mudah melihat hak-hak apa serta beban-beban apa saja yang ada atau melekat pada bidang tanah tersebut. Dengan dipenuhi syarat tersebut, maka terkait dengan syarat tentang pengumuman (*openbaarheid*), yang dapat dipertahankan oleh siapapun juga dan dapat dialihkan dan lain-lain yang merupakan salah satu asas yang melekat kepada hak-hak yang bersifat kebendaan.⁹⁰

Obyek pendaftaran tanah sebagaimana termaktub dalam Pasal 19 ayat (2) huruf b UUPA adalah hak-hak atas tanah. Ketentuan mengenai hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Hak atas tanah lahir dari hak menguasai

⁸⁸Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 1.

⁸⁹Sudikno Mertokusumo, 1988, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 137.

⁹⁰Sri Soedewi Maschun Syofwan, 2001, *Hukum Perdata: Hak Jaminan Atas Tanah*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 6.

negara atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 2 UUPA. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perseorangan, beberapa orang secara bersama-sama dan badan-badan hukum.⁹¹ Dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur mengenai objek pendaftaran tanah meliputi: “Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai:

- a. Tanah hak pengelolaan,
- b. Tanah wakaf;
- c. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- d. Hak Tanggungan;
- e. Tanah Negara (khusus untuk tanah negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat atasnya). Sementara terhadap obyek pendaftaran, dibukukan dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.

Berdasarkan uraian di atas, maka konklusinya adalah bahwa kegiatan pendaftaran tanah itu adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus-menerus dalam rangka menginventarisasi data mengenai bidang tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, guna mendapatkan suatu bukti hak atas tanah yang kuat.

Pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia menurut asas specialitas, yaitu tanah yang didaftarkan itu harus jelas-jelas diketahui dan nyata ada

⁹¹Linda S.M. Sahono, “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya”, dalam *Perspektif*, Vol. XVII, No. 2, Edisi Mei, Tahun 2012, hlm. 92.

lokasi tanahnya dan juga menganut asas publisitas, artinya setiap orang dapat mengetahui sesuatu bidang tanah milik siapa, bagaimana luasnya dan apakah ada beban atasnya dan juga menganut asas negatif artinya pemilikan sesuatu bidang tanah yang terdaftar atas nama seseorang tidak berarti mutlak adanya, sebab dapat saja dipersoalkan siapa pemiliknya melalui pengadilan negeri.⁹²

Pendaftaran tanah ini sendiri diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional yang pada tingkat Kabupaten atau daerah tingkat II diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan. Pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional ini merupakan wujud dari hak menguasai Negara dalam hal ini kekuasaan eksekutif.⁹³

2. Fungsi dan tujuan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah

Tanah adalah permukaan bumi yang paling atas, sehingga tidak mengherankan apabila korelasi antara manusia dengan tanah sanga erat, dan oleh manusia tanah dijadikan sebagai tempat tinggal dan tempat mencari nafkah bagi manusia. Setiap manusia memerlukan tanah untuk kehidupan sehari-hari, bahkan pada saat mati pun manusia masih memerlukan tanah. Keberadaan tanah bertambah lama dirasakan seolah-olah makin sedikit

⁹²Nurhayati A., "Fungsi Pendaftaran Tanah Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA Tahun 1960", dalam *Jurnal Warta*, Edisi 60, April 2019, hlm. 7.

⁹³Arifin Bur dan Desi Apriani, "Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah", dalam *UIR Law Review*, Vol. 01, No. 02, Oktober 2017, hlm. 132.

tapaknya, menjadi lebih sempit seiring dengan berjalannya waktu serta bertambahnya kuantitas manusia di bumi ini.⁹⁴

Manusia dalam kehidupannya tidak akan terlepas dari tanah dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, karena tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya.⁹⁵ Pada sisi lain, tanah merupakan benda yang bernilai ekonomis⁹⁶, sehingga banyak masyarakat yang menjadikan tanah sebagai investasi masa depannya. Tanahlah yang merupakan modal yang terutama dan bagian terbesar dari Indonesia, sehingga tanah merupakan modal satu-satunya.⁹⁷ Bagi Projodikoro benda yang paling penting adalah tanah, sehingga seorang manusia tidak dapat hidup tanpa tanah.⁹⁸

Urip Santoso mengatakan bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang mendefinisikan hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada penegang haknya (baik perorangan secara sendiri-sendiri, kelompok orang secara bersama-sama maupun badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.⁹⁹

⁹⁴Nurhayati A., *Op. Cit.*, hlm. 2.

⁹⁵Adrian Sutedi (1), 2009, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 31.

⁹⁶Jhon Salindeho, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 7.

⁹⁷R. Van Dijk, t.t., *Pengantar Hukum Adat di Indonesia*, pent. A. Soekardi, Bandung: Vorkrink-van Hoeve, hlm. 54.

⁹⁸Projodikoro, 1986, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Benda*, Jakarta: PT. Intermedia, hlm. 7.

⁹⁹Urip Santoso (2), 2005, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, Cet. II, hlm. 82.

Untuk mendapatkan hak atas tanah tersebut, maka tanah tersebut harus didaftarkan. Terhadap pendaftaran tanah sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, menurut Peraturan Pemerintah bagi pemegang hak atas tanah yang telah didaftarkan akan diberikan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.¹⁰⁰ Hal ini sesuai dengan maklumat yang terdapat dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
- 2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- 3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA mengatur bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Tanda bukti tersebut ada dalam bentuk sertifikat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997:

¹⁰⁰Arifin Bur dan Desi Apriani, *Op.Cit.*, hlm. 131.

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak katas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Sertifikat menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PORNA:

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Definisi sertifikat juga terdapat dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yaitu: “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Meskipun dalam UUPA tidak pernah disebut sertifikat tanah, tapi seperti yang ditemui dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada disebutkan “surat tanda bukti”. Dalam pengertian yang lazim surat tanda bukti hak ini sering kali diinterpretasikan sebagai sertifikat tanah.¹⁰¹

Secara fisik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, maka yang dimaksud dengan sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul

¹⁰¹Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 203.

dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.¹⁰²

Meski sudah mendapat pengakuan dalam UUPA, sertifikat belum menjamin kepastian hukum pemiliknya karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat secara keperdataan ke Peradilan Umum, atau menggugat Kepala BPN/Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, atau gugatan yang menyangkut teknis administrasi penerbitannya.¹⁰³

Dasar hukum kekuatan pembuktian sertifikat terdapat dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagai berikut:

“Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Berdasarkan penjelasan pasal di atas, maka sertifikat merupakan tanda bukti 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. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku

¹⁰²Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Prestasi Pustaka, Cet. I, hlm. 123.

¹⁰³Rusmadi Murad, 1997, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Jakarta: Mandar Maju, Cet. I, hlm. 46.

tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat uku tersebut.¹⁰⁴

Fungsi utama sertifikat adalah sebagai alat bukti hak atas tanah.¹⁰⁵ Sertifikat merupakan alat bukti yang kuat yang mana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁰⁶ Urip Santoso mengatakan bahwa sertifikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat bahkan mutlak jika telah memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. Sertifikat hak milik atas tanah tersebut diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
2. Bahwa tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik.
3. Bahwa tanah tersebut dikerjakan secara nyata.
4. Bahwa dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat maupun tidak mengajukan ke pengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertifikat.¹⁰⁷

Terkait dengan sertifikat sebagai alat pembuktian hak, maka ada beberapa macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- a. Sertifikat Hak Milik.
- b. Sertifikat Hak Guna Usaha.
- c. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara.
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan.

¹⁰⁴Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 32.

¹⁰⁵Efendi Perangin, 1986, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Rajawali, hlm. 1.

¹⁰⁶Adrian Sutedi (2), 2011, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 1.

¹⁰⁷Urip Santoso (2), 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, Cet. II, hlm. 261.

- e. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Negara.
- f. Sertifikat Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan.
- g. Sertifikat Tanah Hak Pengelolaan.
- h. Sertifikat Tanah Wakaf.
- i. Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- j. Sertifikat Hak Milik Satuan Non Rumah Susun.
- k. Sertifikat Hak Tanggungan.¹⁰⁸

Sertifikat merupakan produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah. Sertifikat juga mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya dan fungsi itu tidak dapat digantikan oleh benda lain. Berikut adalah fungsi dari kepemilikan sertifikat:

1. Sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat.
2. Sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank atau kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya.
3. Sertifikat hak atas tanah itu menguntungkan walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung.

Sertifikat dinyatakan sebagai bukti yang kuat karena dalam sertifikat ditulis mengenai jenis hak, pemegang hak, keterangan fisik mengenai tanah, beban di atas tanah dan peristiwa hukum yang penting sehubungan dengan tanah tertentu, dan karena semua itu diisi oleh pejabat yang berwenang (Kepala Kantor Pendaftaran Tanah), maka apa yang dapat dibaca dalam sertifikat itu harus dianggap benar.¹⁰⁹

¹⁰⁸Urip Santoso (3), 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 317.

¹⁰⁹Efendi Perangin, *Op.Cit.*, hlm. 6.

B. Terjadinya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah

Tanah merupakan salah satu unsur penting bagi manusia ketika menjalani kehidupan dan untuk bertahan hidup. Bagi bangsa Indonesia yang merupakan salah satu negara agraris atau kepulauan terbesar di dunia, tanah tentunya memiliki peran penting bagi kehidupan setiap orangnya. Bagi negara dan pembangunan, tanah menjadi modal dasar bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara dan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan kondisi tersebut, maka dengan kedudukan yang demikian itulah pemilikan, pemanfaatan, maupun penggunaan tanah memperoleh jaminan perlindungan hukum dari pemerintah.¹¹⁰

Sebagai suatu sarana, tanah adalah benda yang mempunyai sifat unik. Unik karena pada satu sisi tanah adalah sumber daya non hayati, artinya bahwa tanah adalah suatu benda yang tidak dapat memperbaharui dirinya menjadi banyak. Pada sisi lain, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap manusia. Boleh dikatakan bahwa hampir tidak ada kegiatan manusia yang tidak berkaitan dengan tanah. Misalnya manusia memerlukan rumah untuk tempat tinggal, sebagai sarana perhubungan darat, sebagai tempat untuk berusaha, sebagai tempat untuk berekrerasi dan sebagai tempat berdirinya rumah ibadah, sarana pendidikan dan sebagainya. Artinya, dalam perkembangannya, kebutuhan manusia akan tanah ini

¹¹⁰Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, "Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional", dalam *Notarius*, Vol. 13, No. 1, 2020, hlm. 155.

dapat dikelompokkan menjadi kebutuhan yang bersifat pribadi, untuk kegiatan usaha, untuk kegiatan-kegiatan khusus, dan untuk kepentingan umum.¹¹¹

Pentingnya kedudukan tanah bagi kehidupan manusia, maka tidak heran jika banyak orang maupun badan yang ingin menguasai hak atas sebidang tanah. Hak kepemilikan dan penguasaan tanah sebagai titik awal timbulnya permasalahan tanah akibat konflik/sengketa tanah antara masyarakat dengan pemerintah maupun antar masyarakat itu sendiri, sehingga tidak dapat dipungkiri akan terjadi masalah dibidang pertanahan. Undang-Undang Pokok Agraria adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pertanahan di Indonesia.¹¹²

Banyaknya pengaduan masalah pertanahan pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang sering mempersoalkan kebenaran suatu hukum yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini dapat berupa produk-produk pertanahan tersebut, riwayat perolehan tanah, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pembebasan tanah dan sebagainya. Ternyata hampir semua aspek yang termasuk dalam sisi pertanahan dapat mencuat menjadi sumber sengketa pertanahan, seperti halnya keliru akan batas-batas tanah maupun keliru akan pemberian warisan. Berdasarkan hal itu, maka tanah perlu ada pengaturannya

¹¹¹Muhammad Reza Syaifuddin Zaki, Reza Mahendra, “Analisis Yuridis Pembatalan Hak Atas Sertifikat Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Akibat Sengketa Kepemilikan Ganda (Studi Analisa Putusan Nomor 103/G/2016/PTUN-BDG)”, dalam *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, Agustus 2020, hlm. 104.

¹¹²Kartika Indah Siahaan, Moch. Bakri, Imam Koeswahyono, “Tanggung Jawan Kantor Pertanahan Akibat Dikeluarkannya Sertipikat Ganda Yang Mengandung Cacat Hukum Administrasi (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo)”, melalui <https://docplayer.info/46233739-Tanggung-jawab-kantor-pertanahan-akibat-dikeluarkannya-sertipikat-ganda-yang-mengandung-cacat-hukum-administrasi.html>. diakses tanggal 10 Juli 2021 pukul 20.10 WIB.

serta lembaga negara yang secara khusus untuk menanggulangi masalah pertanahan.¹¹³

Muara dari carut-marutnya sengketa tanah di Indonesia yakni ada pada hulunya yakni pendaftaran tanah yang tujuan akhirnya adalah terbitnya sertifikat hak atas tanah. Banyak masyarakat Indonesia yang masih tidak mengetahui arti penting pendaftaran tanah, sehingga jika ada pihak lain mengklaim sebidang tanah yang dilengkapi dengan sertifikat tanah, maka terjadilah sengketa yang berujung penyelesaiannya di ranah pengadilan.

Terjadinya sengketa pertanahan merupakan gejala yang sama sekali tidak dapat diabaikan serta harus diselesaikan sesuai dengan aturan yang berlaku. Sekalipun beberapa regulasi yang mengatur tentang pertanahan, namun masih banyak terjadi sengketa tanah. Dalam praktik yang terjadi saat ini, tidak jarang terjadi terbitnya 2 (dua) atau lebih sertifikat tanah di atas sebidang tanah yang sama, yang kemudian dikenal dengan istilah tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat yang membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah sehingga menimbulkan sengketa antara para pihak. Terbitnya 2 (dua) sertifikat tanah di atas sebidang tanah yang sama, tentunya akan merugikan orang yang benar-benar memiliki hak atas tanah tersebut, yang tentunya sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.¹¹⁴

Sertifikat ganda termasuk dalam salah satu dari 3 (tiga) jenis sertifikat cacat hukum, selain sertifikat palsu, sertifikat asli tapi palsu. Sertifikat palsu apabila:

¹¹³Astri Isnaini, Tinjauan Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah Di Kota Makassar. *Skripsi*. Makassar: Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin, 2017, hlm. 3.

¹¹⁴Bachtiar Effendi, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, Edisi II, Cet. I, hlm. 73.

1. Data pembuatan sertifikat adalah palsu atau dipalsukan.
2. Tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dipalsukan.
3. Blanko yang dipergunakan untuk membuat sertifikat merupakan blanko yang palsu/bukan blanko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.¹¹⁵

Suatu sertifikat hak atas tanah dinyatakan palsu atau tidak, dapat dikenal dari buku tanah yang terdapat pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yang menyatakan bahwa data yang terdapat pada sertifikat tersebut tidak sesuai dengan data yang ada pada buku tanah. Meskipun secara faktual jumlah sertifikat palsu tidak terlalu banyak, namun sertifikat palsu dapat memunculkan berbagai kerawanan dalam bidang pertanahan.

Sertifikat tanah palsu ini umumnya dibuat pada tanah-tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tanah yang masih sangat mahal, serta terhadap tanah-tanah yang sertifikat tanahnya masih menggunakan blanko yang lama. Pada sisi lain untuk memerhatikan satu-satu persatu sertifikat tanah yang telah beredar itu bukanlah pekerjaan yang mudah, sehingga sertifikat tanah palsu masih tetap ada meskipun upaya pencegahannya telah dilakukan.¹¹⁶

Adapun berbagai upaya yang dilakukan untuk mencegah timbulnya sertifikat palsu adalah:

1. Blanko sertifikat dicetak sedemikian rupa dengan teknik pencetakan mutakhir sehingga akan sulit untuk dipalsukan plus ditunjang dengan pengelolaan yang tertib.

¹¹⁵Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit.*, hlm. 136.

¹¹⁶Zakiah Arwani, Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda (Studi Kasus Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta). *Skripsi*. Program Studi Perbandingan Mazhab Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2020, hlm. 26.

2. Meningkatkan tertib administrasi pertanahan.
3. Upaya-upaya lain untuk mencegah dan mendeteksi sertifikat palsu.¹¹⁷

Apabila suatu saat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengetahui adanya sertifikat palsu, maka penanganannya dari pihak Badan Pertanahan tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan bahwa sertifikat yang dimaksud merupakan palsu, maka sertifikat yang sebenarnya palsu tersebut, diteliti, lalu distempel dengan kalimat: “sertifikat ini bukan produk Badan Pertanahan Nasional”, perlu untuk dilaporkan kepada pihak kepolisian setempat untuk diadakan penelitian secara lebih lanjut.

Sertifikat asli tapi palsu yaitu sertifikat yang secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertifikat tersebut palsu.¹¹⁸ Sertifikat asli tapi palsu ini seharusnya dibatalkan serta dinyatakan tidak berlaku dan ditarik dari peredaran setelah dibuktikan melalui proses di Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Putusan pengadilan tersebut menyatakan bahwa surat keterangan sertifikat tersebut palsu. Kualifikasi sertifikat asli tapi palsu adalah sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang/tidak lengkap. Adapun pencegahan terjadinya sertifikat asli tetapi palsu yaitu dengan meningkatkan kecepatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan penerbitan sertifikat.¹¹⁹

¹¹⁷Eddy Ruchiyat, 1995, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960*, Bandung: Alumni, hlm. 185.

¹¹⁸Zakiah Arwani, *Op.Cit.*, hlm. 27.

¹¹⁹*Ibid.*

Ali Chomzah mengatakan bahwa sertifikat ganda adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, artinya satu bidang tanah terdapat 2 sertifikat atau lebih yang datanya berlainan.¹²⁰ Sertifikat ganda disebut juga dengan “sertifikat tumpang tindih (*overlapping*), baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.¹²¹

Sertifikat ganda terjadi banyak pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun. Sertifikat ganda muncul karena beberapa sebab, yaitu:

1. Pada waktu dibukukan pengukuran atau penelitian di lapangan pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjuk letak tanah dan batas-batas tanah yang salah.
2. Adanya surat/alat bukti/pengakuan haknya dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi.
3. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.¹²²

Menurut Sutedi sertifikat ganda dapat terjadi karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi/surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertifikat ganda akan kecil kemungkinannya.¹²³

Tidak termasuk dalam kategori sertifikat ganda, yakni:

1. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti dari sertifikat yang hilang.
2. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti dari sertifikat yang rusak.
3. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang dibatalkan. Hal ini disebabkan karena sertifikat-sertifikat dimaksud di atas telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.
4. Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan.¹²⁴

¹²⁰Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit.*, hlm. 125.

¹²¹Zakiah Arwani, *Loc. Cit.*

¹²²Ali Achmad Chomzah, *Op.Cit.*, hlm. 141.

¹²³Adrian Sutedi (3), 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Jakarta: BP Cipta Jaya, hlm. 7.

¹²⁴Elisabet Lumbanraja, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Ganda Di Kabupaten Minahasa Utara (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor:*

Secara umum terjadinya sertifikat ganda ada 3 (tiga) faktor. Faktor pertama karena kesalahan pemilik tanah yang tidak memerhatikan tanah miliknya serta tidak memanfaatkannya dengan baik, sehingga dapat diambil alih oleh orang lain dan dimanfaatkan karena merasa tanah tersebut tidak bertuan. Orang lain tersebut karena merasa telah lama menguasai tanah itu kemudian mengklaim kepemilikan tanah tersebut dan kemudian menerbitkan sertifikat di atas tanah tersebut tanpa mengetahui bahwa diatas tanah itu sudah ada sertifikatnya, atau ketika dilakukan pengukuran atau penelitian dilapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah, serta kemungkinan adanya unsur kesengajaan dari pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali sertifikat yang sebenarnya sudah ada dengan memanfaatkan kelemahan lembaga Badan Pertanahan Nasional karena merasa pembuatan sertifikat baru lebih mudah serta lebih murah daripada melakukan peralihan hak atas tanah.¹²⁵

Faktor kedua secara umum yang menjadi penyebab terjadinya sertifikat ganda adalah karena Kantor Badan Pertanahan Nasional diyakini tidak memiliki basis data terkait dengan bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Padahal semestinya tanah-tanah yang telah didaftarkan pada Kantor Pertanahan dilakukan pencatatan serta pencoretan pada peta-peta pendaftaran, sehingga kemudian apabila tanah tersebut didaftarkan lagi maka dapat diketahui tanah tersebut sudah bersertifikat atau belum. Dengan demikian, data yang belum sistematis meskipun sekarang sudah ada perbaikan namun masih

227/K/TUN/2010). *Tesis*. Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2010, hlm. 53.

¹²⁵Utama Anshari, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional Tapanuli Tengah*. *Skripsi*. Departemen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2019, hlm. 47.

banyak sertifikat-sertifikat lama yang tidak terinventarisir sehingga potensi munculnya sertifikat ganda karena dalam hal ini Badan Pertanahan hanya tinggal menerima permohonan saja. Atau karena ketidaktelitian 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.¹²⁶

Faktor ketiga yakni karena pemerintah setempat dimana tanah itu berada, seperti kelurahan atau desa yang ternyata sama sekali tidak memiliki data terkait tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid. Apabila ada orang yang bermohon membuat surat penguasaan tanah yang kemudian diterbitkan, namun karena ada seseorang dengan niat yang tidak baik datang belakangan yang mengaku memiliki tanah tersebut serta ingin membuat surat penguasaan tanah. Ironisnya oleh pemerintah setempat dibuatkan dan terkadang mereka sama sekali tidak melakukan pengukuran, tidak melakukan pengecekan lokasi apakah tanah tersebut benar tanahnya atau tidak, atau tanah tersebut belum terdaftar atas nama orang lain. Atau untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya sehingga lebih memudahkan bagi seseorang yang memiliki niat tidak baik untuk menggandakan sertifikatnya. Selanjutnya adanya surat bukti atau pengaduan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi.¹²⁷

Ada beberapa kemungkinan keadaan terjadinya sertifikat ganda yakni:

¹²⁶*Ibid.*, hlm. 48.

¹²⁷*Ibid.*, hlm. 49.

1. Kedua atau lebih sertifikatnya asli tapi salah satunya asli tapi palsu. Artinya keduanya mempunyai salinan/arsip di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini dapat terjadi karena suatu bidang tanah yang telah bersertifikat didaftarkan lagi pada Kantor Pertanahan, jadi kedua sertifikat memang asli produk BPN namun obyek/bidang tanahnya sama, baik letak, posisi maupun luasnya.
2. Kedua sertifikat tanah tersebut palsu, artinya kedua sertifikat tersebut tidak terdapat salinannya di BPN atau tidak ada arsipnya.
3. Salah satu atau lebih sertifikat tanah tersebut merupakan bagian dari sertifikat yang lain. Hal ini terjadi karena bidang tanah yang didaftarkan seharusnya didaftarkan melalui proses pemecahan sertifikat induknya, atau sebaliknya penerbitan sertifikat yang satu harusnya merupakan penggabungan dari beberapa sertifikat yang lain.
4. *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.¹²⁸

Sertifikat ganda atau tumpang tindih dapat terjadi karena beberapa kekeliruan teknis, yaitu:

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. Hal ini terjadi karena dilatarbelakangi 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.¹²⁹

Menurut Utoyo Sutopo sebagaimana dikutip oleh Elisabeth Lumbanraja, terjadinya sertifikat ganda dipengaruhi oleh faktor intern dan faktor ekstern.

Faktor intern dilihat dari dalam instansi Kantor Pertanahan, yaitu:

¹²⁸Elisabet Lumbanraja, *Op.Cit.*, hlm. 54-55.

¹²⁹Eddy Ruchiyat, *Op.Cit.*, hlm. 185.

1. Tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai sumpah jabatannya.
3. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu berbagai dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh 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 pemerintah daerah/desa dan kantor pelayanan pajak.¹³⁰

Faktor-faktor ekstern terjadinya sertifikat ganda 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.¹³¹

Menurut Ricardo J. Sorongan, ada beberapa faktor yang menjadi penyebab terjadinya sertifikat ganda, yaitu:

1. Tidak tersedianya peta pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan setempat, atau tidak dipetakannya sertifikat asli tersebut di kantor pertanahan.
2. Terdapat pihak-pihak lain yang sengaja melakukan penyerobotan dan perampasan tanah secara tidak sah.
3. Kesengajaan pemilik tanah dalam menggandakan sertifikat untuk maksud tertentu.
4. Terjadi pemekaran wilayah yang membuat batas wilayah tidak jelas.

¹³⁰Elisabeth Lumbanraja, *Op.Cit.*, hlm. 56-57.

¹³¹*Ibid.*

5. Ketidaktelitian dan ketidakcermatan petugas pertanahan dalam melakukan pengecekan dan penelitian terhadap tanah yang dimohonkan.¹³²

Berdasarkan pengertian dari beberapa ahli dapat suatu konklusi bahwa perbedaan dari ketiga jenis sertifikat cacat hukum tersebut adalah sertifikat dinyatakan palsu apabila data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan data yang ada pada buku tanah. Suatu sertifikat dinyatakan asli atau palsu apabila sertifikat yang secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertifikat tersebut palsu. Sertifikat dinyatakan sebagai sertifikat ganda apabila suatu sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama.¹³³

Sertifikat ganda terjadi karena sertifikat itu tidak dipetakan dalam suatu 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 dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertifikat ganda akan semakin minim pula. Jika terjadi sertifikat ganda, maka harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan cara memeriksa dokumen pendukung. Proses ini tentunya akan memakan waktu yang panjang, apalagi jika terjadi

¹³²Ricardo J. Sorongan, "Dampak Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)", dalam *Lex et Societatis*, Vol. III, No. 3, April 2015, hlm.125.

¹³³Ali Ma'ruf, Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Sertipikat Ganda Dan Penyelesaiannya (Studi Kasus Sertipikat Ganda Di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara). *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2011, hlm. 5.

gugatan sertifikat sampai ke ranah pengadilan, untuk memohon pembatalan bagi pihak yang merasa dirugikan.¹³⁴

Kepastian hukum terkait mengenai hak-hak atas tanah sangatlah urgen, seperti amanat UUPA mengandung 2 (dua) dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah, yaitu kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat geo-referensi dalam suatu peta pendaftaran tanah dan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan, dimana salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan sertifikat tanah.¹³⁵

Akibat hukum dari sertifikat ganda yakni:

1. Terjadi kekacauan kepemilikan;
2. Terjadi sengketa hukum;
3. Terjadi ketidakpastian hukum;
4. Terjadi tindak pidana atas pemakaian sertifikat yang palsu yang merugikan pemilik sertifikat asli ataupun pihak lainnya;
5. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap sertifikat.¹³⁶

Berdasarkan narasi di atas, ternyata terlihat bahwa permasalahan terbitnya sertifikat ganda bukan hanya mutlak kesalahan si pemilik tanah saja, namun juga sistem yang berlaku, data base yang dimiliki oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kota juga memiliki andil yang sangat besar terhadap persoalan sertifikat ganda itu. Kondisi tersebut tentunya menuntut harus ada perbaikan

¹³⁴Tika Nurjannah, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)”, dalam *Jurnal Tomalebbi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Hukum, Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 3, No. 2, Juni 2016.hlm. 136.

¹³⁵Agus Salim, “Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda”, dalam *Jurnal USM Law Review*, Vol. 2, No. 2, Tahun 2019, hlm. 178.

¹³⁶Utoyo Sutopo. 1992, *Masalah Penyalahgunaan Sertifikat Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Dian Utama, hlm. 7.

sistem dalam pengelolaan dan manajemen penerbitan surat sertifikat tanah. Hal ini disebabkan sertifikat tanah merupakan salah satu alat untuk tercapainya kepastian hukum dalam kepemilikan tanah.

Sertifikat hak atas tanah merupakan bentuk Keputusan Tata Usaha Negara jika memerhatikan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 1 angka 9-nya, (Pasal 1 angka 3 menjadi Pasal 1 angka 9 pada Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) ditegaskan bahwa unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) adalah:

1. Suatu penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkret, individual, dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan teori keadilan hukum, maka banyaknya aturan-aturan yang tumpang tindih antara satu dengan yang lain terkait dengan pendaftaran tanah, yang diakui oleh BPN sendiri, menjadikan terbitnya sertifikat ganda menjadi suatu keniscayaan. Banyaknya faktor yang menjadi penyebab dapat terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah, menandakan betapa lemahnya regulasi yang ada terkait dengan tanah. Berdasarkan kondisi itu, maka keadilan yang korektif

tentunya sangat dibutuhkan untuk meminimalisir kerugian yang dialami oleh masyarakat terkait dengan terbitnya sertifikat ganda hak atas tanah.

Terbitnya sertifikat ganda hak atas tanah tentunya memunculkan ketidakpastian hukum bagi pemilik tanah yang ternyata tanahnya tersebut juga dimiliki oleh orang lain. Dalam sisi hukum, kepastian hukum yang seharusnya dimiliki oleh si pemilik tanah, ternyata pada sepetak tanah tersebut masih ada pihak lain yang mengklaim tanah tersebut. Oleh karena itu semua tata cara kerja pendaftaran, publikasi hingga terbitnya sertifikat hak atas tanah yang tak profesional yang terdapat dalam Badan Pertanahan Kabupaten/Kota harus diubah. Penyelesaian sengketa sertifikat ganda ke ranah pengadilan, hanya akan menambah beban ekonomi dan beban kerja serta buang-buang waktu bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya sertifikat ganda itu.

Telah menjadi rahasia umum, jika berperkara di pengadilan membutuhkan tenaga, uang dan waktu yang tidak sebentar. Bahkan waktunya apalagi jika sampai peninjauan kembali itu bisa mencapai tahunan, sehingga jika menang pun rasanya kemenangan itu tidak sebanding dengan jangka waktu menunggunya.

Apabila dilihat dari sisi sistem hukum, maka terjadinya sertifikat ganda bukanlah sesuatu yang mengejutkan. Apabila dilihat dari budaya hukum, maka sampai hari ini masih banyak masyarakat yang enggan untuk mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah. Masyarakat terutam yang tinggal di daerah pedalaman, masih tetap dengan sistem hukum adat yang mereka pakai, sehingga jika ada pihak-pihak lain yang kemudian mengklaim tanah

tersebut lengkap dengan sertifikat hak atas tanah, maka masyarakat yang awalnya memiliki hak atas tanah tersebut, tentunya akan kalah di pengadilan.

BAB III

AKIBAT HUKUM TERJADINYA SERTIFIKAT GANDA DIIHAT DARI KONTEKS HUKUM PERDATA

A. Penyelesaian Sengketa Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik dengan Adanya Sertifikat Ganda

Sebagai negara yang berbasis agraris, maka sudah jelas kebutuhan masyarakat akan tanah menjadi barang pokok ketika menjalankan hidup dan kebutuhannya. Pada dasarnya berdasarkan hak penguasaan tanah-tanah yang ada di Indonesia dikuasai serta dimiliki oleh masyarakat Indonesia, namun secara yuridis (hukum) belum tentu juga demikian.¹³⁷ Berdasarkan statemen tersebut, sesuai dengan ketentuan undang-undang tidak semua masyarakat Indonesia yang memiliki dan menguasai tanah mempunyai hak kepemilikan atas tanah. Kasus-kasus seperti ini tidak hanya dialami oleh masyarakat yang tinggal di desa, tapi banyak juga masyarakat perkotaan yang telah maju ilmu pengetahuan dan teknologinya, yang memiliki serta menguasai tanah, namun tidak disertai dengan kepemilikan sertifikat atas tanah tersebut. Berdasarkan fakta itu, sebenarnya sangat disayangkan, karena pada dasarnya UUPA memang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap masyarakat dalam hal kepemilikan atas tanah yang dikuasainya.¹³⁸

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, bahwa kepastian hukum terkait hak-hak atas tanah seperti yang diamanatkan oleh UUPA terdapat 2

¹³⁷Sajuti Thalib, 1985, *Hubungan Tanah Dengan Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 18.

¹³⁸Abdul Mukmin, "Sertifikat Sebagai Alat Bukti Sempurna Kepemilikan Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah", melalui [https://www. https://journal.uwgm.ac.id/index.php/yuriska/article/view/203/151](https://www.https://journal.uwgm.ac.id/index.php/yuriska/article/view/203/151), diakses tanggal 2 Agustus 2021 pukul 22.08 WIB.

(dua) dimensi, yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh adanya kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat georeferensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek indikasinya dilihat dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Artinya, salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan sertifikat tanah. Secara praktik, kepastian hukum hak atas tanah ini seringkali terjamin terjamin seperti yang diharapkan.¹³⁹

Banyak kasus di berbagai daerah di Indonesia terkait dengan terbitnya sertifikat ganda yaitu sebidang tanah terdaftar dalam 2 (dua) sertifikat yang secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Kabupaten/Kota. Konsekuensi terbitnya sertifikat ganda tersebut tentunya akan menimbulkan sengketa antara para pihak; dan untuk membuktikan jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut diselesaikan melalui lembaga peradilan.

Secara yuridis sengketa tanah adalah hal yang tidak mudah untuk dicarikan solusinya. Perlu adanya kesamaan konsep agar ada kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil terhadap pihak-pihak yang meminta keadilan. Persamaan persepsi itu misalnya terkait dengan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah, berkenaan dengan kedudukan sertifikat sebagai tanda bukti

¹³⁹Ferdy Ananda Harahap, "Akibat Hukum Terbitnya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Bersifat Ganda (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Medan)". *Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2016, hlm. 4.

hak atas tanah, terkait dengan kedudukan sertifikat tanah, sertifikat yang mengandung cacat hukum dan cara pembatalan dan atau penyelesaiannya.¹⁴⁰

Sengketa adalah suatu fenomena sosial yang bersifat universal, dan kemudian menjadi bagian integral serta esensial dalam kehidupan masyarakat. Berdasarkan hal itu maka sengketa tidak perlu dilihat sebagai gejala patologis yang bersumber dari tingkah laku yang abnormal, atau indikasi dari sesuatu kekacauan dalam dinamika kehidupan masyarakat, karena setiap komunitas masyarakat mempunyai kapasitasnya sendiri untuk menciptakan norma-norma serta mekanisme-mekanisme tersendiri untuk menyelesaikan sengketa yang muncul untuk pergaulan sosial warga masyarakat, seperti sengketa terkait tanah.¹⁴¹

Suatu sengketa dapat terjadi karena adanya konflik yang kemudian mengalami eskalasi berhubung sebab adanya konflik dikemukakan secara umum. Suatu sengketa hanya dapat terjadi jika pihak yang memiliki keluhan (*claim*) semua atau seorang yang mengatasnamakannya, telah meningkatkan perselisihan pendapat yang semula dari perdebatan 2 (dua) pihak (*diadik*) menjadi memasuki wilayah publik. Hal ini dilakukan secara sengaja dan aktif dengan maksud agar ada suatu tindakan terkait tuntutan yang diinginkan. Dengan demikian, dari definisi sengketa paling tidak melibatkan 3 (tiga) pihak atau mempunyai ciri *triadik*, dan pihak ketiga menjadi terlibat, atas inisiatif sendiri atau atas prakarsa salah satu atau kedua pihak.¹⁴²

¹⁴⁰Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta: Kompas, hlm. 163.

¹⁴¹Salaman Maggalatung dan Amrizal Siagian, 2015, *Pengantar Studi Antropologi Hukum Indonesia*, Jakarta: UIN Press, hlm. 213.

¹⁴²T.O. Ihromi, 1993, *Beberapa Catatan Mengenai Metode Kasus Sengketa Yang Digunakan dalam Antropologi Hukum*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 210-211.

Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) 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.¹⁴³

Sengketa pertanahan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, adalah: “perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut”.

Menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 menyatakan bahwa yang disebut dengan kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapatkan penyelesaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan.

Sengketa pertanahan menurut Urip Santoso merupakan sebagai proses interaksi antara dua orang atau lebih atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atau objek yang sama, yaitu tanah dan benda-

¹⁴³Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 22.

benda yang berkaitan dengan tanah misalnya air, tanaman, tambang dan juga udara yang berada dibatas tanah yang bersangkutan.¹⁴⁴

Sarjita mengatakan yang dimaksud dengan 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.¹⁴⁵

Ada beberapa tipologi sengketa pada bidang pertanahan di Indonesi, yakni:

1. Pendudukan tanah perkebunan atau nonperkebunan atau tanah kehutanan dan atau tanah aset Negara/Pemerintah, yang dianggap tanah terlantar.
2. Tuntutan pengembalian tanah atas dasar ganti rugi yang belum selesai, mengenai tanah-tanah perkebunan, nonperkebunan, tanah beksa partikelir, bekas tanah hak barat, tanah kelebihan maksimum dan pengakuan hak ulayat.
3. Tumpang tindih status tanah atas dasar klaim bekas eigendom, tanah milik adat dengan bukti girik, dan atau verponding Indonesia, tanah obyek landreform dan lain-lain.
4. Tumpang tindih putusan pengadilan mengenai sengketa tanah.¹⁴⁶

Sengketa pertanahan di Indonesia secara umum dapat dikelompokkan ke dalam 4 (empat) permasalahan, yaitu:

1. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
2. Peralihan hak atas tanah;
3. Pembebanan hak; dan
4. Pendudukan eks tanah partikelir.¹⁴⁷

¹⁴⁴Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 23.

¹⁴⁵Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugujogja, hlm. 8.

¹⁴⁶Dusty Ningky, Aspek Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Atas Tanah Pascakerusuhan Di Kec. Sirimau Kota Ambon, melalui <http://www.ppsgmmi.blogspot.com/2008/05/skripsi.html>., diakses tanggal 10 Mei 2021 pukul 22.09 WIB.

¹⁴⁷Abdurrahman, 1995, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, hlm. 85.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur kegiatan meliputi pengumpulan, pengolahan dan penyajian data fisik dan yuridis, serta persengketaan yang terjadi. Dalam kegiatan tersebut, jenis masalah/sengketa yang akan terjadi ada 2 (dua), yaitu:

1. Sengketa data fisik, yaitu sengketa yang menyangkut keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang sudah didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Jenis sengketa yang masuk dalam kategori ini, adalah:
 - a. Sengketa batas, yaitu menyangkut terjadinya kesalahan pengukuran batas-batas bidang tanah yang disebabkan oleh tidak adanya kesepakatan antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pemilik tanah yang bersangkutan dengan pemilik tanah yang berbatasan.
 - b. Sengketa ganti kerugian, yaitu menyangkut kesepakatan besarnya nilai ganti rugi serta tata cara pembayarannya.
2. Sengketa data yuridis, yaitu sengketa yang menyangkut keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar. Sengketa yang masuk dalam kategori ini, yaitu:
 - a. Sengketa waris, yaitu sengketa menyangkut siapa yang berhak atas tanah warisan yang ditinggalkan oleh pewaris berdasarkan peraturan yang berlaku.
 - b. Sengketa Pengaturan Penguasaan Tanah, yaitu sengketa menyangkut pemilik tanah yang tidak sesuai dengan ketentuan, misalnya pemilikan tanah absente dan pemilikan tanah yang melebihi batas maksimum.

- c. Sengketa Sertifikat Ganda yaitu terjadi akibat adanya pemalsuan atas hak untuk mendapatkan sertifikat atas tanah oleh orang yang tidak bertanggungjawab.

Badan Pertanahan Nasional secara normatif merupakan satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengelola bidang pertanahan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan bahwa BPN melaksanakan tugas dibidang pertanahan secara nasional reguler dan sektoral.¹⁴⁸ Melalui Kepres yang sama, pemerintah juga telah memperkuat peran dan posisi BPN dengan membentuk Deputi V yang secara khusus mengkaji dan menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan.

Berdasarkan Pasal 346 Peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN-RI, pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang Deputi V yang membawahi:

1. Direktorat konflik pertanahan.
2. Direktorat sengketa pertanahan.
3. Direktorat perkara pertanahan.

Berdasarkan peraturan tersebut, maka Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memerhatikan rasa keadilan dan

¹⁴⁸Darwis Anatami, "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah", dalam *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 12, No. 1, Januari-Juni 2017, hlm. 12. Dasar pembentukan BPN adalah Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sebagai panduan operasional BPN, pimpinan lembaga ini kemudian mengeluarkan SK No. 11/BPN/1988 jo. Keputusan Kepala BPB No. 1 Tahun 1989 tentang Organisasi Dan Tata Kerja BPN di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya.

menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang ditempuh oleh pihak BPN adalah musyawarah. Untuk menyelesaikan sengketa sertifikat ganda, BPN juga berwenang melakukan negosiasi, mediasi dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak. Kantor Wilayah BPN yang berada di ibukota provinsi serta kabupaten/kota, hanya dapat sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilakukan oleh BPN Pusat.¹⁴⁹

Untuk meminimalisir terjadinya sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda, maka peran yang dilakukan oleh BPN sebagai pelayan masyarakat antara lain, adalah:

1. Menelaah dan mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan.
2. Menampung pengaduan-pengaduan masyarakat bila terjadi sengketa atas tanah dan diupayakan penyelesaiannya secara kekeluargaan dengan turun ke lapangan untuk melakukan pengukuran ulang dengan melibatkan pihak yang bersengketa serta aparat desa terkait.
3. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai penyelesaian sengketa atas tanah.
4. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi dan berdasarkan akta perdamaian.
5. Hasil penyelesaian dintandai serta dirumuskan dalam Berita Acara penyelesaian sengketa tanah yang disaksikan oleh aparat desa serta peutua kampung, dan jika perlu dikuatkan melalui Akta Perdamaian yang dibuat oleh an. di hadapan Notaris.
6. Apabila hal diatas menemui kendala dan tidak adanya kesepakatan pihak-pihak yang bersengketa, jalan terakhir adalah mempersilahkan pihak yang bersengketa untuk menempuh jalur hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
7. 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.

¹⁴⁹*Ibid.*, hlm. 13.

8. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan.
9. Dokumentasi.¹⁵⁰

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

1. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh BPN dari pengaduan.
2. Pengaduan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi masalah. Dipastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau tidak.
3. Jika memang kewenangannya, maka BPN meneliti masalah untuk membuktikan kebenaran pengaduan serta menentukan apakah pengaduan beralasan untuk diproses lebih lanjut.
4. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis, maka kepala kantor dapat mengambil langkah berupa pencegahan mutasi (*status quo*).
5. Jika permasalahan bersifat strategis, maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika bersifat politis, sosial, dan ekonomis maka tim melibatkan institusi berupa DPR atau DPRD, departemen dalam negeri, pemerintah daerah terkait.
6. Tim akan menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.¹⁵¹

Ternyata secara praktik, penyelesaian sengketa pertanahan bukan hanya ada pada Badan Pertanahan Nasional, namun juga dapat diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Umum lebih menitikberatkan terkait hal-hal keperdataan dan pidana dalam sengketa pertanahan, sementara pada sisi lain 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.¹⁵²

¹⁵⁰*Ibid.*, hlm. 13-14.

¹⁵¹*Ibid.*

¹⁵²*Ibid.*

Berdasarkan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 53 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.

Sengketa pertanahan khususnya terkait dengan sertifikat ganda dapat diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yakni:

1. Penyelesaian secara langsung oleh para pihak dengan cara musyawarah.
Dasar adanya musyawarah untuk mufakat dalam mencari jalan keluar terhadap sengketa yang ada tersirat dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat Indonesia serta dalam UUD 1945. Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh seperti Kepala Desa/Lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui cara musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa ketentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekerabatan yang cukup erta serta masih menganut hukum adat setempat.
2. Melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.
Arbitrase yaitu penyelesaian perkara oleh seorang atau beberapa arbiter (hakim) yang diangkat berdasarkan kesepakatan/persetujuan 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.
3. Apabila 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. Berdasarkan hal tersebut, maka pengadilan harus dan wajib mengakui serta menghormati wewenangan dan fungsi arbiter.
4. 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.¹⁵³

Berdasarkan penjelasan tentang spesifikasi dari lembaga penyelesaian sengketa baik litigasi maupun nonlitigasi, hingga hari ini sudah menjelaskan bahwa semua cara itu tidak dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan secara tuntas dalam waktu yang singkat, malah cenderung berlarut-larut. Faktanya, proses mediasi yang dilakukan oleh BPN tetap tidak mampu untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang ada saat ini. Kondisi tersebut itulah mengapa BPN sangat sulit untuk mewujudkan seluruh visi, misi dan program-program strategis yang diembannya. BPN mengalami kendala dalam mengatasi sengketa pertanahan khususnya permasalahan sertifikat ganda dikarenakan dengan alasan tumpang tindihnya peraturan atau regulasi yang ada.¹⁵⁴

Badan Pertanahan Nasional sebenarnya selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memerhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh adalah musyawarah. Begitu pula dalam sengketa sertifikat ganda, BPN juga berwenang melakukan negosiasi, mediasi, dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak.¹⁵⁵ Kantor Wilayah BPN yang berada di provinsi

¹⁵³*Ibid.*, hlm. 14-15.

¹⁵⁴Mulyadi, Satino, "Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda", dalam *Jurnal Yuridis*, Vol. 6, No. 1, Juni 2019, hlm. 164.

¹⁵⁵Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, hlm. 276.

dan kabupaten/kota, hanya bisa sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilakukan oleh BPN Pusat.¹⁵⁶

Untuk menyelesaikan sengketa pertanahan, maka pada tanggal 21 Maret 2016, Pemerintah melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu tanggal 14 Maret 2016.¹⁵⁷

Tindak lanjut penyelesaian kasus sertifikat ganda melalui mediasi adalah yakni menjalankan hasil mediasi berupa kesepakatan para pihak dimana salah satu pihak bersedia untuk melepaskan hak atas tana (sertifikat). Mekanisme pelepasan hak atas tanah (sertifikat) mengikuti ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.¹⁵⁸

Terjadinya sengketa tanah antara dua pihak, apabila diselesaikan secara kekeluargaan dan dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator, maka penyelesaian seperti ini dapat dipastikan akan memuaskan kedua belah pihak. Apabila penyelesaian harus melalui jalur hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka dapat dipastikan bahwa para pihak memerlukan biaya

¹⁵⁶Angga. B. Ch. Eman, "Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional", dalam *Lex et Societatis*, Vol. 1, No. 5, September 2013, hlm. 37.

¹⁵⁷Rendra Onny Fernando Chandra, "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Menurut PP No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah", dalam *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 26, No. 3, Februari 2020, hlm. 362.

¹⁵⁸*Ibid.*

tambahan, apalagi ketika menggunakan jasa penasihat hukum, biaya yang diperlukan terkadang diluar kemampuan pengguna jasa, sedangkan hasil yang diharapkan tidak selalu berpihak kepadanya.¹⁵⁹

Penyelesaian melalui lembaga peradilan yaitu salah satunya dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Aspek yang memengaruhi hakim menentukan pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa sertifikat ganda yaitu dari segi pembuktiannya, karena fakta dan peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Kalau pembuktian pihak Penggugat bagus gugatannya, maka akan dikabulkan, artinya suatu gugatan dikabulkan adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya. Dalam putusan gugatan dikabulkan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Tergugat berupa pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan serta menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru. Apabila eksepsi Tergugat di terima putusannya adalah gugatan tidak dapat diterima, gugatan ditolak jika Majelis Hakim telah memeriksa pokok perkara dan menyatakan gugatan Penggugat ditolak, maka penggugat harus melakukan kewajibannya sesuai dengan apa yang sudah menjadi keputusan Tata Usaha Negara.¹⁶⁰

Putusan Majelis Hakim, baik Majelis Hakim Pengadilan Negeri maupun Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang membatalkan

¹⁵⁹Mulyadi, Satino, *Op.Cit.*, hlm. 164.

¹⁶⁰Zakiyah Arwani, "Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda (Studi Kasus Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta)". *Skripsi*. Jakarta: Program Studi Perbandingan Mazhab Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, hlm. 63.

putusan pejabat negara dalam hal ini membatalkan salah satu sertifikat hak milik, tidak mungkin memenangkan kedua belah pihak, salah satu diantaranya pasti kalah dan pihak yang kalah terasa sudah dirugikan, meskipun masih ada upaya hukum yang dapat ditempuh, yang kalah tersebut tetap saja dirugikan. Dapat dibayangkan, jika penyebab kekalahan tersebut karena faktor kelalaian, ketidaktelitian dan/atau karena petugas pengukuran tidak mengindahkan ketentuan yang berlaku dalam proses pengukuran.¹⁶¹

Berdasarkan narasi di atas, maka petugas pengukuran tersebut telah melakukan kesalahan fatal, karena terkait dengan hak orang lain. Pengukuran yang dilakukan dengan tidak benar akan berdampak mengurangi tapak tanah seseorang dan pada sisi lain akan menambah ukuran tapak tanah pihak lain. Berdasarkan fakta empiris pada masa lalu, ternyata banyak sengketa tanah yang muncul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah yang tidak benar. Terkait masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak dapat diabaikan serta merupakan bagian penting yang harusnya mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam upaya penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.¹⁶²

Pembatalan sertifikat hak atas tanah merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu majelis hakim menerbitkan putusan kepada kepala BPN setempat untuk mencabut sertifikat hak

¹⁶¹Mulyadi, Satino, *Op.Cit.*, hlm. 165.

¹⁶²Angga B. Ch. Eman, "Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertahanan Nasional", dalam *Lex et Societatis*, Vol. 1, No. 5, September 2013, hlm. 30.

atas tanah. Dalam proses penyelesaian sengketa pada tingkat PTUN maka dalam sengketa itu para pihak harus membuktikan bahwa ada keterkaitan pihak pejabat maupun lembaga Tata Usaha Negara atau pejabat badan pertanahan yang mengeluarkan suatu surat bukti otentik, yang membuktikan bahwa lembaga tata usaha tersebut dapat dituntut.¹⁶³

Proses pembatalan pemberian hak atas tanah terdapat antinomy norma hukum antara BPN dan PTUN, sehingga terkadang proses pembatalan hak atas tanah oleh kedua lembaga ini dirasakan saling tumpang tindih antara keputusan BPN yang termaktub dalam Pasal 1 Permeneg Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata cara Penanganan Sengketa Pertanahan, yang salah satu proses penyelesaian itu melalui pembatalan pemberian hak atas tanah. Kewenangan PTUN yang merupakan kompetensi absolut PTUN yang berlandaskan pada keputusan pejabat tata usaha negara (KTUN).¹⁶⁴

Adanya pertentangan atau konflik norma hukum dalam pembatalan pemberian hak atas tanah tersebut diatas, terlihat semakin tidak adanya kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa dibidang pertanahan. Disatu sisi sengketa pertanahan dapat diselesaikan oleh PTUN, namun disisi lain sengketa hukum dibidang pertanahan dapat diselesaikan oleh BPN. Dilihat dari prosedurnya, penyelesaian sengketa pertanahan oleh badan pertanahan nampaknya lebih praktis dibanding penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan. Dibalik itu secara obyektif dapat dipahami mengingat badan pertanahan merupakan satu-satunya

¹⁶³Ferdy Ananda Harahap, 2016, Akibat Hukum Terbitnya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Yang Bersifat Ganda (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Medan). *Skripsi*. Medan, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, hlm. 26.

¹⁶⁴*Ibid.*

badan yang berwenang menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Dengan demikian badan pertanahan lebih memahami bagaimana tata cara menerbitkan sertifikat dan bagaimana memahami sertifikat yang cacat hukum administratif, meskipun akhir penyelesaian masih dapat diajukan gugatan melalui pengadilan.¹⁶⁵

Dalam proses pembatalan hak atas tanah sebagai bagian dari bentuk penyelesaian sengketa pada pengadilan sebagaimana kasus sengketa yang sering ditangani pada PTUN, biasanya apabila pada kasus sengketa sertifikat ganda yang sudah sampai pada penentuan putusan mengenai status hukum tetap, maka majelis hakim dengan berdasarkan putusan yang telah *inkrach* akan memerintahkan pembatalan hak atas tanah melalui kepala badan pertanahan setempat, adapun dua macam pembatalan Hak Atas Tanah sebagaimana yang biasanya diterapkan oleh majelis hakim pada PTUN adalah:

1. Dilakukan sebagai pelaksanaan keputusan pengadilan, pada prinsipnya merupakan bentuk dari eksekusi administrasi berkenaan dengan status subyek dan obyek tanah sengketa, sedangkan eksekusi fisik dilakukan oleh aparat pada Pengadilan Negeri, dan
2. Dilakukan karena terdapat cacat administrasi dalam proses penerbitannya, misalnya terdapat kesalahan dalam penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subyek hak, kesalahan obyek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, tumpang tindih hak, kesalahan data fisik dan data yuridis, dan kesalahan administrasi lainnya.¹⁶⁶

Dalam praktik pembatalan hak atas tanah sebagaimana diterapkan oleh BPN sebagai salah satu tugas dan kewenangannya hanya dapat dilakukan apabila pembatalan hak atas tanah tersebut dengan alasan cacat hukum administrasi. Tetapi hal tersebut tidak secara langsung dapat mengakhiri suatu

¹⁶⁵*Ibid.*, hlm. 27.

¹⁶⁶*Ibid.*

persengketaan, oleh karena putusan BPN oleh warga masyarakat yang tidak puas dengan putusan tersebut dan sengketa ini kemudian disebut sengketa administrasi.

Badan Pertanahan Nasional juga seharusnya menjadi pihak yang paling bertanggungjawab atas terjadinya sertifikat ganda. Artinya pihak Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang satu-satunya memiliki legalitas untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah tidak seharusnya membiarkan kasus ini bergulir ke pengadilan, yang tentunya akan menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang terkait dengan tanah tersebut. Terbitnya sertifikat ganda yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional mengindikasikan adanya maladministrasi yang terjadi di lembaga tersebut. Sudah selayaknya Badan Pertanahan Nasional melakukan investigasi menyeluruh terhadap semua oknum pegawai yang menangani pengukuran tanah sampai dengan terbitnya sertifikat hak atas tanah.

B. Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap Sertifikat Ganda

Permasalahan tanah dapat menimpa kepada siapa saja, dapat terjadi pertentangan antar warga dengan warga, antar warga dengan lembaga, dan bahkan antara warga dengan pemerintah. Kalau melihat kondisi demikian, tanah dapat dikatakan sebagai salah satu sumber malapetaka. Sumber malapetaka apabila kepemilikannya tidak sesuai dengan prosedur dan tidak dilengkapi alat bukti kepemilikan.¹⁶⁷

¹⁶⁷Mudakir Iskandar Syah, "Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertahanan", dalam *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Vol. 4, No. 2, Maret 2014, hlm. 45.

Apabila ditelaah secara lebih jauh, untuk tanah yang telah mempunyai alat bukti yang terkuat berupa sertifikat ternyata tidak menjamin aman dalam kepemilikan tanahnya, dan dapat dibayangkan jika kepemilikan sebidang tanah tidak dilengkapi dengan sertifikat. Untuk kepemilikan tanah yang telah dilengkapi dengan alat bukti sertifikat belum menjamin aman seratus persen, karena yang dinamakan alat bukti sertifikat merupakan alat bukti terkuat tetapi tidak mutlak, artinya sertifikat masih dapat disangkal keabsahannya apabila ternyata ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya.¹⁶⁸

Pemerintah telah melakukan secara terus-menerus, berkesinambungan, teratur, yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan akan data fisik dan juga data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, terkait dengan bidang-bidang tanah serta satuan-satuan rumah susun, pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang telah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya sesuai dengan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.¹⁶⁹

Sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), bukan pendaftaran akan akta (*registration of deeds*). Sistem pendaftaran hak terlihat dengan diterbitkannya buku tanah sebagai dokumen yang mana memuat data fisik dan data yuridis yang dihimpun serta disajikan dan diterbitkannya

¹⁶⁸*Ibid.*, hlm. 46.

¹⁶⁹Urip Santoso, "Penyimpangan Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah", dalam *Perspektif*, Vol. XVIII, No. 2, Edisi Mei, Tahun 2013, hlm. 120.

sertifikat sebagai tanda bukti hak yang telah didaftar.¹⁷⁰ Dalam pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukan perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.¹⁷¹

Pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif.¹⁷² Dalam sistem ini, negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang menerima pendaftaran. Konsekuensi dari sistem publikasi negatif tersebut, maka jika sewaktu-waktu dapat digunakan oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut. Pihak yang memperoleh tanah itu dengan iktikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif, keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.¹⁷³

Sistem publikasi tanah yang sistem negatif ini memiliki karakteristik, sebagai berikut:

1. Pemindehan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindehan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum;
2. Hal-hal yang tidak diumumkan tidak diakui;
3. Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan menjadi yang mendapatkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya;

¹⁷⁰Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 484.

¹⁷¹*Ibid.*, hlm. 74.

¹⁷²Sistem publikasi negatif adalah sertifikat hanya merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat kuat dan bukan merupakan surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak. Dalam hal ini berarti data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya.

¹⁷³Kiki Rizki, et.al., "Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dengan Terbitnya Sertifikat Ganda Berdasarkan Asas Kepastian Hukum", dalam *Aktualita*, Vol. 3, No. 1, 2020, hlm. 693.

4. Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi milik;
5. Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri;
6. Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah.¹⁷⁴

Sistem publikasi negatif inilah yang kemudian dapat menjadi celah terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah. Celah-celah seperti ini kemudian berpotensi untuk dimanfaatkan pihak-pihak tertentu dalam mendaftarkan tanah padahal tapak tanah tersebut telah memiliki sertifikat hak atas tanah. Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang harus dimintai pertanggungjawaban terhadap terbitnya sertifikat hak atas tanah ganda pada tapak tanah yang sama.

Kasus terjadinya sertifikat ganda juga harus dilihat kasusnya seperti apa, karena dapat disebabkan oleh berbagai hal, apakah digandakan oleh pihak luar atau karena sudah terbit diterbitkan lagi. Terbitnya sertifikat ganda, tidak lepas dari pejabat kantor pertanahan itu sendiri, seperti membatalkan satu sertifikat yang lama dan kemudian menerbitkan sertifikat yang baru untuk dan atas nama orang lain tanpa sepengetahuan pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat tanah yang lama. Penerbitan sertifikat tanah yang baru itu bahkan dilakukan oleh Pejabat Kantor Pertanahan tanpa prosedur hukum yang berlaku. Terbitnya sertifikat ganda juga dapat terjadi disebabkan oleh tidak dilaksanakannya UUPA dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab, kemudian adanya orang yang berusaha untuk memperoleh keuntungan pribadi.¹⁷⁵

¹⁷⁴*Ibid.*

¹⁷⁵Tika Nurjannah, "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)", *Jurnal Tomalebbi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Hukum, Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 3, No. 2, Juni 2016, hlm. 140.

Muara dari sengketa hak atas tanah yang bersertifikat ganda ada di lembaga peradilan yang putusannya membatalkan salah satu sertifikat ganda tersebut. Pasal 1 angka 12 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan mengatur bahwa Putusan pembatalan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Rumusan pembatalan hak atas tersebut belum dikatakan lengkap karena hanya menyangkut pemberian hak atas tanahnya saja, meskipun dengan dibatalkan surat keputusan pemberian hak atas, tentunya akan berimplikasi pendaftaran dan sertifikatnya batal karena sesuai dengan PP No. 24 Tahun 1997, Surat Keputusan Pemberian Hak sebagai alat bukti pendaftaran hak dan penerbitan sertifikat.¹⁷⁶

Pembatalan hak atas tanah melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap hanya dapat diterbitkan berdasarkan permohonan pemohon. Ketentuan ini termaktub dalam Pasal 124 ayat (1) PMA/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, selanjutnya dalam ayat (2), Putusan Pengadilan dimaksud bunyi amarnya meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau intinya sama dengan itu.¹⁷⁷

Badan Pertanahan Nasional bertanggungjawab atas sertifikat yang terbitkannya. Pasal 54 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan menerangkan:

¹⁷⁶Martinus Hadi, "Tanggung Jawab BPN Terhadap Sertipikat Yang Dibatalkan PTUN", dalam *Lex et Societatis*, Vol. 2, No. 7, Agustus 2014, hlm. 49.

¹⁷⁷*Ibid.*

Pasal 54:

- 1) BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya.
- 2) Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan;
 - b. terhadap obyek putusan sedang diletakkan sita jaminan;
 - c. terhadap proyek putusan sedang menjadi obyek gugatan dalam perkara lain;
 - d. alasan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan regulasi di atas, maka sangat jelas bahwa BPN selain diberikan tugas dan tanggung jawab untuk melakukan kegiatan administratif pertanahan yang dimulai dari pendataan tanah sampai penerbitan sertifikat, BPN juga diberikan kewajiban untuk melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Tugas yang diberikan kepada BPN ini sebenarnya terasa agak aneh, disebabkan dalam hal terjadi perkara TUN khususnya yang terkait dengan sertifikat, BPN merupakan badan atau lembaga satu-satunya yang harus bertanggungjawab (sebagai tergugat) dalam hal terjadi sengketa. Tugas itu harus tetap dijalankan oleh BPN, karena berdasarkan aturan perundang-undangan yang ada bahwa hanya BPN sebagai badan yang berwenang menerbitkan sertifikat hak atas tanah, oleh karena itu pencabutan atau pembatalannya pun harus oleh BPN.¹⁷⁸

¹⁷⁸*Ibid.*

Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang paling bertanggungjawab terhadap pembatalan sertifikat oleh PTUN akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya terhadap proses penerbitan sertifikat. Dengan melihat tugas dan tanggungjawab BPN, maka sangatlah jelas bahwa BPN tidak hanya bertanggungjawab sampai ada orang yang mengupayakan pada upaya administrasi, namun terhadap BPN diberikan beban untuk melaksanakan putusan PTUN yang berkaitan dengan tugas pokoknya yaitu penerbitan sertifikat.¹⁷⁹

Terkait dengan sertifikat yang telah dibatalkan oleh PTUN yang telah memiliki kekuatan hukum tetap haruslah ditindaklanjuti dalam hal melakukan pencabutan atau pembatalan sertifikat tersebut. Tanggungjawab BPN pun tidak hanya sampai disini saja, namun juga sampai jika ada dari pegawai BPN yang dengan sengaja ataupun lalai yang mengakibatkan kerugian terhadap orang lain akibat kelalaian dalam penerbitan sertifikat kepadanya diberikan juga tanggung jawab untuk mengganti kerugian bahkan dimungkinkan membayar kehilangan keuntungan yang diharapkan.¹⁸⁰

Terkait dengan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional atas terbitnya sertifikat ganda hak atas tanah sebagai akibat tumpang tindihnya 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. Artinya bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalamnya ada unsur maladministrasi serta merugikan warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada orang yang

¹⁷⁹*Ibid.*, hlm. 50.

¹⁸⁰*Ibid.*

melakukan tindakan maladministrasi tersebut. Kegiatan administrasi negara melakukan pertanggungjawaban pidana, bila terdapat unsur-unsur pidana dalam tindakan pemerintahan tersebut.¹⁸¹

Apabila dalam maladministrasi tersebut ditemukan unsur-unsur perbuatan melawan hukum, maka dapat diajukan gugatan perdata atas pejabat tersebut. Apabila tidak ditemukan maladministrasi, meskipun ada unsur perbuatan melawan hukum, maka pembayaran ganti rugi menjadi tanggung jawab institusional.¹⁸²

Unsur perbuatan melawan hukum dapat diinterpretasikan sebagai sesuatu yang melanggar hukum dari yang melakukan perbuatan itu, bertentangan dengan kewajiban hukum dari yang melakukan perbuatan itu mengenai barang orang lain serta merugikan orang lain. Sanksi perdata yang dapat diterapkan oleh Badan Pertahanan Nasional akibat ketidaktelitian dan ketidakcermatan dalam melakukan serta memeriksa data fisik, data yuridis dikenakan sanksi yang termaklud dalam Pasal 1365 dan 1366 KUH Perdata yang menyebutkan:

Pasal 1365: “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Pasal 1366: “Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.

¹⁸¹Sufriadi, “Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, dalam *Jurnal Yuridis*, Vol. 1, No. 1, Juni 2014, hlm. 68.

¹⁸²Renaldi, 2020, “Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Dengan Kepemilikan Ganda”. *Skripsi*. Jember: Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Fakultas Hukum Universitas Jember, hlm. 34.

Terkait dengan kasus kelalaian dari pihak pejabat ialah adanya pelanggaran pidana dalam hukum pertanahan dalam pembuatan data fisik dan data yuridis yang dilakukan oleh beberapa pihak terkait seperti Kepala Kantor Pertanahan, Camat, dan orang yang memohon gak, di dalam KUHP ditemukan ketentuan untuk menjaring pelaku tindak pidana di bidang pendaftaran tanah antara lain dengan menggunakan Pasal 423 jo. Pasal 424 ayat (1) KUHP dan Pasal 55 KUHP tentang Penyertaan (*delneming*) jo. Pasal 385 KUHP tentang perbuatan curang (*bedorg*). Artinya berdasarkan ketentuan yang termaktub dalam ketiga pasal itu ialah seorang pejabat yang bermaksud untuk menguntungkan diri sendiri bersama orang lain yang ikut serta dalam membantu melalaikan tugas dan wewenang pejabat dalam menggunakan kekuasaannya melakukan suatu peristiwa tindak pidana. Kasus data fisik yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya di lapangan diduga adanya indikasi kelalaian dari aparat yang membuat batas atau patokan dalam buku tanah yang bersangkutan, sehingga perlu diteliti kembali kemudian apakah perbuatan tersebut kemudian telah digantikan dengan patokan lain yang tidak sesuai dengan ukuran semula. Perbuatan yang dimaksud ialah indikasi perusakan barang yang dapat diancam dengan Pasal 406 dan Pasal 407 ayat (1) KUHP.¹⁸³

Sertifikat ganda itu muncul karena kesalahan yang dilakukan oleh BPN. Sertifikat ganda dalam perspektif Chomzah yaitu sertifikat yang diterbitkan oleh

¹⁸³Kartika Indah Siahaan, Moch. Bakri, Imam Koeswahyono, "Tanggung Jawab Kantor Pertanahan Akibat Dikeluarkannya Sertipikat Ganda Yang Mengandung Cacat Hukum Administrasi (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo)", melalui <https://docplayer.info/46233739-Tanggung-jawab-kantor-pertanahan-akibat-dikeluarkannya-sertipikat-ganda-yang-mengandung-cacat-hukum-administrasi.html>. diakses tanggal 10 Juli 2021 pukul 20.10 WIB, hlm. 10.

BPN yang akibat adanya kesalahan pendataan pada saat melakukan pengukuran dan pemetaan pada tanah, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada penduduk yang memiliki hak atas tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain. Artinya satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini dikenal pula dengan istilah “Sertifikat Tumpang Tindih (*overlapping*)”, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian dari tanah tersebut.¹⁸⁴

C. Akibat Hukum Terjadinya Sertifikat Ganda Dihat Dari Konteks Hukum Perdata

Hukum agraria mengatur terkait dengan macam-macam bentuk hak atas tanah, salah satunya adalah hak perseorangan atas tanah (hak milik atas tanah). Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorang, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria memuat terdapat salah satu hak yang disebut sebagai milik. Menurut UUPA diantara hak-hak atas tanah tersebut hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh.¹⁸⁵

Hak milik atas tanah merupakan satu-satunya hak primer yang mempunyai kedudukan paling kuat dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya. Hal ini dipertegas dalam Pasal 20 ayat (1) UUPS yang mengatur “Hak milik adalah hak

¹⁸⁴Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Prestasi Pustaka, Cet. I, , hlm. 139.

¹⁸⁵Yusriadi, 2010, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 19.

turun temurun, terkuat, terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Hak milik atas tanah yang begitu kuat memberikan hak bagi pemegangnya untuk dapat mengalihkan hak miliknya tersebut kepada pihak lain. Peralihan hak atas tanah dalam konteks hukum agraria dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu karena kewarisan dan pemindahan hak. Peralihan hak atas tanah dengan cara pemindahan hak dapat dilakukan melalui jual-beli, hibah, pemasukan dalam perusahaan atau "*inbreng*" dan hibah wasiat. Peralihan hak atas tanah dengan cara jual-beli lazim dilakukan di masyarakat.

Dalam praktik jual-beli tanah, para pihak dipastikan melakukan perjanjian jual-beli dengan cara mencicil atau melakukan pelunasan dengan beberapa tahap pembayaran. Pelaksanaan suatu perjanjin, termasuk perjanjian jual-beli pada dasar didasari atas kepercayaan. Hal ini merupakan suatu asas yang berlaku di dalam perjanjian, yakni asas iktikad baik.

Hak milik atas tanah tersebut baru beralih kepada pembelinya jika telah dilakukan apa yang dikenal dengan penyerahan yuridis (*juridische levering*), yang wajib diselenggarakan dengan pembuatan akta di hadapan pejabat yang berwenang. Jual-beli tanah karena melibatkan uang yang biasanya tidak sedikit, lazimnya dilakukan dengan akta notaris. Meskipun hal tersebut bukanlah merupakan syarat, karena jual-beli dapat pula dilakukan dengan akta di bawah

tangan. Penyerahan yuridisnya wajib dilakukan dengan akta (*overschrijvingsambtenaar*).¹⁸⁶

Secara praktik jual-beli tanah di Indonesia, masih banyak orang yang dengan itikad baik yang tertipu dalam jual-beli tanah yang ternyata tanahnya mempunyai 2 (dua) sertifikat bahkan mempunyai 4 (empat) sertifikat sekaligus. Tentunya hal ini sangat merugikan karena dapat menyebabkan kepastian hukum semakin tidak pasti oleh karena si pembeli telah membeli dengan itikad baik dan akan merugikan iklim investasi apabila yang membeli tanah itu merupakan seorang investor yang ingin membangun pabrik atau tempat usaha. Ada beberapa contoh kasus yang telah terjadi, yakni:

1. Munculnya sertifikat ganda akibat dari Prona di Ponorogo tahun 2005.
2. Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor 03/G.TUN/2007/PTUn-Dps tentang Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda/*Overlapping*.
3. Putusan No. 10/G/TUN/2002/PTUN. Semarang, yang terjadi di Kelurahan Tandang Kecamatan Tembalang Kota Semarang.

Kasus-kasus munculnya sertifikat ganda tersebut tentunya membuat masyarakat khawatir kalau membeli tanah ternyata sertifikatnya ganda. Persoalan ini kemudian bergulir menjadi lebih menarik apabila dikaitkan dengan itikad baik seseorang yang secara hukum diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Maksud itikad baik disini adalah bertindak sebagai pribadi yang baik. Itikad baik dalam pengertian yang sangat

¹⁸⁶Effendi Perangin, 1994, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 14.

subjektif dapat dimaknai sebagai kejujuran seseorang yaitu yang terletak pada seseorang pada waktu diadakan perbuatan hukum; sedangkan itikad baik dalam pengertian obyektif yaitu bahwa pelaksanaan suatu perjanjian itu harus didasarkan pada norma kepaturan atau sesuatu yang dirasa sesuai dengan yang patut dalam masyarakat.¹⁸⁷

Pembeli beritikad baik dijelaskan dengan 2 (dua) pengertian. Pertama, pembeli beritikad baik adalah “*entity that purchases something for value without notice of another’s claim on it, or of any defects in the seller’s title, and pays valuable consideration in exchange*” artinya pembeli beritikad baik adalah entitas yang membeli suatu barang untuk dimiliki, tanpa mengetahui adanya pengakuan pihak lain terhadapnya atau cacat dalam alas hak si penjual serta membayar sejumlah harga yang disepakati di antara para pihak. Kedua, pembeli yang beritikad baik juga diartikan sebagai “*party that buys a property for its own use and is not representing the interests of a third (known or unknown) party*” yang artinya pihak yang membeli barang untuk digunakannya sendiri dan tidak mewakili kepentingan pihak ketiga (yang diketahuinya atau tidak).¹⁸⁸

Ridwan Khairandy mengatakan bahwa yang dimaksud dengan pembeli beritikad baik sebagai seseorang yang membeli barang dengan penuh kepercayaan bahwa si penjual benar-benar pemilik dari barang yang dijualnya itu. Si pembeli sama sekali tidak mengetahui bahwa barang yang dibelinya tersebut bukan dari

¹⁸⁷Iwan Permadi, “Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum”, dalam *Yustisia*, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus 2016, hlm. 450.

¹⁸⁸Widodo Dwi Putro, 2016, *Pembeli Beritikad Baik Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah*, Jakarta: LeIP, hlm. 38-39.

pemilikinya, namun ia adalah seorang pembeli yang jujur.¹⁸⁹ Rachmadi Usman mendefinisikan pembeli beritikad baik dengan mengaitkannya dengan Pasal 531 KUH Perdata tentang *bezitter*¹⁹⁰ beritikad baik.¹⁹¹ Subekti mengartikan pembeli beritikad baik sebagai pembeli yang sama sekali tidak mengetahui bahwa ia berhadapan dengan orang yang sebenarnya bukan pemilik, sehingga ia dipandang sebagai pemilik dan barang siapa yang memperoleh suatu barang darinya dilindungi oleh hukum.¹⁹²

Menurut Hukum Perdata, kejujuran atau itikad baik dianggap selalu ada pada setiap *bezitter*, sebaliknya adanya ketidakjujuran atau itikad buruk pada *bezitter* harus dapat dibuktikan. Artinya, sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka *bezitter* yang tidak jujur harus tetap dianggap *bezitter* yang jujur walaupun diragukan. Berdasarkan hal itu, maka seseorang yang menuduh seorang *bezitter* memperoleh *bezit* dengan itikad buruk, diharuskan untuk membuktikan adanya itikad buruk tersebut. Apabila itikad buruk tersebut tidak dapat dibuktikan adanya, maka *bezitter* tersebut oleh hukum tetap dianggap memperoleh *bezit* dengan itikad baik. Hal ini dikarenakan, dalam hukum berlaku suatu asas bahwa kejujuran itu dianggap ada pada setiap orang, sedangkan ketidakjujuran itu harus dibuktikan,

¹⁸⁹Ridwan Khairandy (1), 2004, *Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Jakarta: UI Press, hlm. 194.

¹⁹⁰*Bezit* adalah *'te goeder trouw* (beritikad baik) bilamana *bezitter* memperoleh suatu kebendaan di antara cara untuk memperoleh hak milik, sementara dia tidak mengetahui hal akan cacat cela yang terkandung di dalamnya. Artinya, *bezitter* yang jujur adalah *bezitter* yang menyangka dirinya adalah pemilik yang sesungguhnya atas kebendaan yang dikuasai atau didudukinya tersebut. Sebaliknya, *bezit* itu *'te kwader trouw* (beritikad baik) apabila *bezitter* mengetahui bahwa dirinya bukan pemilik yang sesungguhnya atas kebendaan yang dikuasai atau didudukinya itu, tetapi tetap dikuasai atau didudukinya. Artinya *bezitter* yang tidak jujur atau beritikad buruk adalah *bezitter* yang mengetahui bahwa dirinya bukan pemilik sejati atas kebendaan yang dikuasainya itu, melainkan kebendaannya itu milik orang lain. Widodo Dwi Putro, *Op.Cit.*, hlm. 40.

¹⁹¹Rachmadi Usman, 2013, *Hukum Kebendaan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 143.

¹⁹²Subekti, 2014, *Aneka Perjanjian*, Bandung: PT Aditya Bakti, hlm. 15.

sehingga untuk mengetahui seorang pembeli bertikad baik atau tidak, perlu dipastikan sejak perkara diajukan ke pengadilan dan mendapat putusan yang sah.¹⁹³

Muhammad Faisal memberikan pengertian seseorang yang mempunyai itikad baik secara agak formalistik yaitu seseorang ketika posisinya saat mendapatkan hak milik tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dia tidak mengetahui adanya cacat hukum dalam memperoleh hak milik tersebut. Dikatakan olehnya, persoalan pembeli bertikad baik ini terjadi karena kelemahan pengetahuan dari pembeli terhadap status objek yang dibelinya atau terdapat penipuan atau ketidakjujuran dari penjual kepada pembeli.¹⁹⁴

Ada satu problem serius terkait dengan itikad baik ini adalah bagaimana mengetahui penjualan dan pembelian yang tidak mengandung unsur itikad baik, seperti misalnya jika telah terjadi penipuan dan pembeli tidak mengetahui hal itu. Faisal menjelaskan bahwa untuk mengetahui definisi itikad baik dalam implementasinya, maka para pihak harus melakukan 3 (tiga) hal, yaitu:

1. Masing-masing pihak harus melaksanakan sesuatu sesuai dengan apa yang diperjanjkan;
2. Masing-masing pihak tidak diperkenankan mengambil keuntungan dengan cara tipu daya;
3. Masing-masing pihak harus mematuhi kewajibannya seperti penghormatan dan kejujuran meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam perjanjian.¹⁹⁵

Sebagai komparasi, Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam putusannya Nomor 1816 K/Pdt/1989 tanggal 22 Oktober 1992, telah menyatakan bahwa seorang pembeli tidak dapat diklasifikasikan sebagai pembeli bertikad baik sejak

¹⁹³*Ibid.*, hlm. 146.

¹⁹⁴Muhammad Faisal, "The Legal Protection for A Good Faith Buyer Under A Court Decision, dalam *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 27, Juni 2015, hlm. 370.

¹⁹⁵*Ibid.*, hlm. 368.

proses pembelian dilakukan, jika terdapat ketidaktelitian pembeli ketika proses pembelian berlangsung, misalnya pembeli tidak mengecek status hak dan status penjual terkait dengan objek yang bersangkutan. Pembeli seperti ini tidak berhak mendapat perlindungan hukum dari transaksi yang dilakukan.¹⁹⁶

Simposium Hukum Perdata Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum (BPHN) mengartikan itikad baik hendaknya sebagai berikut:

4. Kejujuran pada waktu membuat kontrak;
5. Pada tahap pembuatan ditekankan, apabila kontrak dibuat dihadapan pejabat, para pihak beritikad baik (meskipun ada juga pendapat yang menyatakan keberatannya);
6. Sebagai kepatutan dalam tahap pelaksanaan, yaitu terkait suatu penilaian baik terhadap perilaku para pihak dalam melaksanakan apa yang telah disepakati dalam kontrak, semata-mata bertujuan untuk mencegah perilaku yang tidak patut dalam pelaksanaan kontrak.¹⁹⁷

Terminologi itikad baik itu juga mengalami beberapa pergeseran norma. Berdasarkan sejumlah putusan, pembeli beritikad baik dimaknai sebagai Pembeli yang sekali-kali tidak menduga bahwa yang menjual tanah itu bukan satu-satunya orang yang berhak untuk itu (terdapat dalam Putusan MARI N0. 112 K/Sip/1955) atau pembeli yang tidak mengetahui adanya cacat hukum dalam jual-beli yang dilakukannya (misalnya Putusan MARI No. 242 K/Sip/1958). Ketidaktahuan Pembeli tersebut juga dapat disebabkan telah dicabutnya Surat Kuasa oleh Pemilik Asal, sehingga Pembeli sama sekali tidak mengetahui bahwa pemegang kuasa (Penjual) sebenarnya tidak berwenang menjual (Putusan MARI No. 1230 K/Sip/1980). Berdasarkan berbagai putusan tersebut, secara umum diperoleh

¹⁹⁶Ridwan Khairandy (2), 2013, *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perspektif Perbandingan*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 370.

¹⁹⁷Titik Triwulan Tutik, 2014, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Media Group, hlm. 141.

konklusi bahwa dalam menentukan ada atau tidaknya itikad baik, Hakim mencermati ketidaktahuan pihak pembeli terkait kewenangan penjual dan kemungkinan adanya cacat dalam peralihan hak atau jual-beli tanah.¹⁹⁸

Norma itikad baik itu kemudian berubah lagi dalam berbagai putusan yang muncul di kemudian hari. Pengertian pembeli beritikad baik tidak hanya digantungkan pada terpenuhi atau tidaknya syarat formal peralihan hak atas tanah, misalnya pembeli akan dianggap beritikad baik ketika membeli obyek sengketa (yang telah bersertifikat) di hadapan PPAT (Putusan MARI No. 2318 K/Pdt/2009; Putusan MARI No. 2416 K/Pdt/2009; Putusan MARI No. 176 K/Pdt/2011), ketika jual beli tanah dapat dibuktikan secara sah melalui bukti-bukti otentik mengenai kepemilikan tanah sebelumnya (Putusan MARI No. 765 PK/Pdt/2009; Putusan MARI No. 710 PK/Pdt/2011; Putusan Mahkamah Agung No. 561 K/Pdt/2012; Putusan MARI No. 1090 K/Pdt/2013), atau ketika terdapat risalah lelang yang dibubuhi irah-irah putusan yang dapat dieksekusi (Putusan MARI No. 2609 K/Pdt/2003).¹⁹⁹

Berdasarkan beberapa definisi pembeli beritikad baik yang diutarakan oleh para pakar di atas, terdapat adanya kesamaan yaitu di mana pembeli dianggap beritikad baik, ketika terdapat adanya kejujuran atau ketidaktahuan bahwa dia (ternyata) berhadapan dengan orang yang bukan pemilik atau orang yang tidak berhak. Berdasarkan pendapat yang berasal dari Subekti dan di atas hanya menekankan pada kejujuran atau ketidaktahuan pembeli terhadap cacat cela dalam peralihan hak atas benda tersebut, lalu muncul pertanyaan selanjutnya, yaitu

¹⁹⁸Widodo Dwi Putro, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 122.

¹⁹⁹*Ibid.*, hlm. 123.

terkait bagaimana mengetahui bahwa pembeli itu jujur atau benar- benar tidak tahu.

Untuk menjawab pertanyaan di atas, maka Ridwan Khairandy memberikan solusi untuk mengetahui apakah pembeli beritikad baik atau tidak, maka harus alat ukurnya, yaitu dengan mencari tahun keaktifan pembeli, di mana pembeli berkewajiban meneliti fakta material dan fakta yuridis dari obyek transaksinya. Apabila pembeli sudah aktif meneliti terkait dengan fakta material dari obyek transaksi tersebut, maka si pembeli dapat dianggap sebagai pembeli beritikad baik yang mendapat perlindungan hukum.²⁰⁰ Pendapat yang disampaikan oleh Ridwan Khairandy ini substansinya sama dengan definisi pembeli beritikad baik yang diberikan oleh MA RI di atas, di mana dipersyaratkan adanya keaktifan oleh pembeli.²⁰¹

Pendapat yang sedikit berbeda diutarakan oleh Agus Yudha Hernoko yang mengatakan bahwa pembeli beritikad baik dalam konteks hukum, memiliki unsur psikologis dan etika. Itikad baik dengan unsur psikologis terdiri dari suatu kepercayaan bahwa seseorang bertindak sesuai dengan hukum (*good faith belief*), sedangkan itikad baik dengan unsur etika terdiri dari perilaku seseorang sesuai dengan standar moral (*good faith-probity* atau *good faith honesty*). Itikad baik dengan unsur etika ini erat kaitannya dengan gagasan kejujuran serta penghormatan terhadap perkataan janji atau ikrar yang tertuang dalam perjanjian.²⁰²

²⁰⁰Ridwan Khairandy (2), *Op.Cit.*, hlm. 150.

²⁰¹Widodo Dwi Putro, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 142.

²⁰²Agus Yudha Hernoko, 2008, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Yogyakarta: Mediatama, hlm. 25.

Terkait dengan definisi jual-beli tanah seperti yang termaktub dalam Pasal 1457 KUH Perdata juncto Pasal 1458 KUH Perdata, Andy Hartanto menyampaikan pendapatnya:

“Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, memberikan pemahaman bahwa pengertian perjanjian jual-beli tanah bukan lagi suatu perjanjian dalam Pasal 1457 juncto Pasal 1458 KUH Perdata, melainkan ketentuan yang termasuk dalam perbuatan hukum pemindahan hak yang selamanya bersifat tunai, terang dan riil. Walaupun secara yuridis formal pengertian jual-beli itu sendiri oleh Undang-Undang Pokok Agraria tidak diterangkan secara jelas tetapi berdasar pada Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa hukum tanah nasional di Indonesia adalah hukum tanah adat, hal ini berarti bahwa menggunakan konsepsi, asas-asas, lembaga hukum dan sistem hukum adat”.²⁰³

Berkenaan dengan pengertian jual-beli tanah, mengutip pendapat Harsono sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, mengatakan bahwa definisi jual-beli tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak mili (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga pembeli menyerahkan haranya kepada penjual. Jual-beli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli itu termasuk dalam hukum agraria atau hukum tanah.²⁰⁴

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, diketahui bahwa dalam jual beli hak atas tanah tidak berlaku ketentuan Pasal 1457 juncto Pasal 1458 KUH Perdata, tetapi harus merujuk pada ketentuan Hukum Agraria atau hukum tanah. Ketentuan yang berlaku dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria dan berbagai peraturan perundang-undangan turunannya.

²⁰³J. Andy Hartanto (1), 2015, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Yogyakarta: Laksbang Grafika, hlm. 166.

²⁰⁴Urip Santoso (3), *Op.Cit.*, hlm. 93

Untuk mengetahui apakah seorang pembeli beritikad baik atau buruk, maka perlu juga diperhatikan konsep hukum peralihan hak milik atas tanah (*transfer of ownership*) dalam transaksi jual-beli tanah. Andy Hartanto mengatakan sebelum berlakunya UU Pokok-Pokok Agraria, terkait jual-beli tanah pada masa berlakunya Hukum Agraria Kolonial diatur di dalam *Overschrijvingsordonnantie* Stb. 1934 Nomor 27. Dalam peraturan tersebut, perjanjian jual-beli tanah terdapat 2 (dua) perbuatan hukum:

1. Perjanjian jual-beli tanah yang dibuat dengan Akta Notaris atau Akta di Bawah Tangan, yang pengaturannya termasuk ke dalam hukum perjanjian sebagai bagian dari Hukum Perikatan dalam Buku III B.W., sehingga pada saat dilakukan perjanjian jual-beli ini, belum terjadi pemindahan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli.
2. Penyerahan yuridis (*juridische levering*) yang diselenggarakan dengan pembuatan Akta Balik Nama yang dibuat oleh atau di hadapan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah selaku *Overschrijvingsambtenaar*. Pada saat inilah terjadi pemindahan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli. Pemindahan hak milik atas tanah yang diperjualbelikan kepada pembeli baru terjadi setelah dilakukan penyerahan yuridis.²⁰⁵

Subekti dengan mengutip pendapat Harsono menjelaskan bahwa peralihan hak milik atas tanah dalam KUH Perdata salah satunya terjadi melalui transaksi jual-beli. Subekti mengatakan untuk barang tetap (benda tidak bergerak), cara peralihan hak milik ini terjadi dengan perbuatan sebagai “balik nama (*overschrijving*) di muka Pegawai Kadaster atau Pegawai Balik Nama sesuai dengan Pasal 616 dan Pasal 620 KUH Perdata.²⁰⁶

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 52 K/TUN/2007 merupakan salah satu kasus terkait dengan sertifikat ganda. Naimah sebagai

²⁰⁵J. Andy Hartanto, 2014, *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, Surabaya: Laksbang Justitia, Cet. II, hlm. 81-82.

²⁰⁶Subekti, *Op.Cit.*, hlm. 10.

pembeli tanah yang terdapat di Jalan Guru Sinomba II Medan dari Diana H. Pulungan yang membeli tanah tersebut dari Yohanes Situmorang harus merelakan tanah yang dibelinya tersebut karena adanya sertifikat hak atas tanah dengan bidang tanah yang sama atas nama almarhum F.M.D. Situmorang. Padahal pihak Naimah telah mengalami kerugian yang cukup banyak dari sisi materiel. Naimah harus merelakan tanah yang telah dibelinya itu, namun ironisnya tanah yang menjadi sengketa karena sertifikat ganda itu sampai kini tidak jelas kepemilikannya alias *status quo*. Sampai hari ini pula pihak Badan Pertanahan Nasional juga belum memutuskan kepemilikan hak atas tanah yang sertifikatnya ganda.

Derita Naimah belum berhenti sampai disitu. Naimah tidak dapat membatalkan jual-beli tanah itu karena surat perjanjian jual-belinya telah ditandatangani oleh penjual dan pembeli dan tidak ada klausula yang mengatur pengembalian uang jual-beli tanah itu apabila terjadi sesuatu yang tidak diinginkan. Artinya pihak Naimah tidak mendapatkan perlindungan hukum dari jual-beli tanah yang dilakukannya, karena ternyata tanah yang dibelinya juga dimiliki oleh orang lain.

Kasus yang menimpa Naimah tersebut, apabila dilihat dari sisi hukum perdata, maka perjanjian tersebut telah memenuhi unsur yang terdapat dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Namun masih menjadi pertanyaan, apakah terjadinya sertifikaf ganda tersebut bagian dari wanprestasi atau tidak. Apabila merupakan bagian dari wanprestasi, maka Naimah seharusnya berhak mendapat ganti kerugian dari pihak penjual. Masalahnya adalah si penjual telah menyerahkan

sertifikat tanah yang dijual tersebut kepada Naimah. Apabila kondisinya seperti itu, maka apa yang dilakukan oleh si penjual tanah tidak termasuk dari kategori wanprestasi.

Berdasarkan teori keadilan, maka kasus yang menimpa Naimah ketika membeli tanah dari penjual lengkap dengan sertifikat yang diterbitkan oleh BPN, yang ternyata telah ada pemiliknya, tentunya merugikan Naimah secara materiil. Naimah tentunya merasa ditipu oleh penjual tanah tersebut serta memunculkan rasa ketidakadilan bagi diri Naimah. Padahal keadilan hukum dikonsepsikan sebagai hasil-hasil konkrit yang dapat diberikan kepada masyarakat. Hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia, sehingga tujuan akhirnya adalah adanya efektifitas untuk menghindari benturan antara sesama manusia. Kasus Naimah itu menjadi contoh konkrit bahwa aturan perundang-undangan yang ada ternyata belum mampu untuk memberi rasa keadilan di masyarakat.

Berdasarkan teori kepastian hukum, kasus Naimah di atas menemukan fakta bahwa terbitnya sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat dan sebagai upaya untuk memperoleh kepastian hukum, ternyata belum mampu untuk memberikan kepastian hukum juga. Padahal kepastian hukum mendeskripsikan keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok maupun organisasi dapat terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Terbitnya sertifikat ganda dalam satu petak tanah yang sama, maka kepastian hukum malah menjadi tidak pasti.

Berdasarkan teori sistem, maka adanya tumpang tindih aturan terkait permasalahan tanah harus terlebih dahulu diuraikan, sehingga penegakan hukumnya dapat diimplementasikan secara maksimal. Aturan yang saling tumpang tindih tentunya akan sangat membingungkan bagi BPN sebagai lembaga yang diberikan wewenang untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Demikian pula kepada masyarakat, juga harus memerhatikan serta meneliti secara lebih detail terkait dengan akan membeli sebidang tanah. Perlunya kehati-hatian ketika akan membeli tanah agar tidak terjadi kerugian materiil di masa yang akan datang. Kebiasaan-kebiasaan selama ini dalam membeli tanah tanpa cek bersih terlebih dahulu ke BPN, membeli tanah melalui sistem percaloan, harus mulai dihilangkan.

BAB IV

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM HAL TERDAPAT SERTIFIKAT GANDA MENURUT HUKUM PERDATA BERDASARKAN PUTUSAN MA RI NO.52 K/TUN/2007

A. Konsep Perlindungan Hukum

Terminologi perlindungan hukum dalam bahasa Inggris sebagai *legal protection*, sedangkan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *rechts bescherming*. Secara etimologis, perlindungan hukum terdiri dari 2 (dua) suku kata, yaitu kata perlindungan dan hukum. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, didefinisikan sebagai (1) tempat tinggal, (2) hal (perbuatan dan sebagainya), (3) proses, cara, tindakan melindungi.²⁰⁷ Hukum adalah hukum yang fungsinya sebagai perlindungan terhadap kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus diimplementasikan secara profesional. Hal ini berarti bahwa perlindungan adalah tindakan yang dilakukan dengan cara tertentu sesuai dengan hukum atau peraturan yang berlaku.

Perlindungan hukum adalah hak setiap warga negara, dan di sisi lain perlindungan hukum itu adalah kewajiban bagi negara itu sendiri. Oleh karena itu negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan hukum untuk warganya. Pada prinsipnya perlindungan hukum terhadap masyarakat bergantung dan didasarkan pada konsep pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, sehingga pengakuan dan perlindungan hak-hak tersangkan sebagai bagian dari hak asasi manusia tanpa diskriminasi.

²⁰⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, <https://kbbi.web.id/perlindungan>, diakses pada tanggal 9 Oktober 2019.

Perlindungan hukum adalah segala upaya untuk memenuhi hak dan memberikan bantuan untuk memberikan keamanan kepada saksi dan/atau korban, yang dimanifestasikan dalam bentuk seperti restitusi, kompensasi, layanan medis, dan bantuan hukum.²⁰⁸ Menurut Fitzgerald, bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.²⁰⁹

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.²¹⁰ Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Perlindungan hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, dimana keberadaan hukum dalam masyarakat merupakan suatu sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat, sehingga dalam hubungan antaranggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Hukum tidak lain adalah perlindungan kepentingan manusia yang berbentuk norma atau kaedah. Hukum sebagai kumpulan peraturan

²⁰⁸Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm. 133.

²⁰⁹Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 53.

²¹⁰*Ibid*, hlm. 69.

atau kaedah mengandung isi yang bersifat umum dan normatif; umum karena berlaku bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaedah.²¹¹

Tujuan perlindungan hukum diharapkan untuk memperoleh keadilan yang hakiki (*real justice*) atau keadilan yang responsif, akomodatif bagi kepentingan hukum yang sifatnya komprehensif, baik dari aspek pidana maupun dari aspek perdata dan aspek administratif, oleh karena itu mencapai keadilan yang responsif perlu adanya kesadaran hukum dari seluruh lapisan masyarakat yang meliputi instansi pemerintah maupun masyarakat untuk mematuhi hukum itu sendiri.

Menurut Sudikno Mertokusumo, bahwa hukum itu bertujuan agar tercapainya ketertiban dalam masyarakat sehingga diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi untuk mencapai tujuannya dan bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengutamakan pemecahan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum. Menurut Subekti sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa tujuan hukum itu mengabdikan kepada tujuan Negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya.²¹²

Pada hakikatnya terdapat hubungan antara subjek hukum dengan objek hukum yang dilindungi oleh hukum dan menimbulkan kewajiban. Hak dan kewajiban yang timbul dari hubungan hukum tersebut harus dilindungi oleh hukum, sehingga anggota masyarakat merasa aman dalam melaksanakan

²¹¹Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 39.

²¹²*Ibid.*, hlm. 57.

kepentingannya. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum dapat diartikan sebagai suatu pemberian jaminan atau kepastian bahwa seseorang akan mendapatkan apa yang telah menjadi hak dan kewajibannya, sehingga yang bersangkutan merasa aman.

Perlindungan hukum pada dasarnya difungsikan sebagai suatu keadaan terhadap keberadaan hukum itu sendiri dalam hal mengatur hubungan-hubungan yang terdapat di dalam masyarakat. Jadi pada dasarnya membicarakan hukum sama dengan membicarakan pengertian hukum itu sendiri, karena merupakan elemen-elemen daripada tujuan hukum itu sendiri.²¹³ Perlindungan hukum adalah suatu keadaan yang menyangkut penyelenggaraan kehidupan manusia sebagai kehidupan bersama. Keadaan tertib yang umum menyiratkan suatu keteraturan yang diterima secara umum sebagai suatu kepastian minimal yang diperlukan, supaya kehidupan bersama tidak berubah menjadi anarki. Masalah perlindungan hukum sering dibahas dengan menggunakan istilah yang berbeda-beda oleh berbagai penulis. Ada yang menyebutkan sebagai suatu sebab bagi keadaan damai, ada juga yang menyebutnya sebagai akibat daripada kepastian hukum. Apapun pengertian yang digunakan untuk perlindungan hukum maka tujuan yang utama adalah untuk mencapai ketertiban umum.

Perlindungan hukum memerlukan sesuatu yang mampu mengakibatkan bahwa keadaan masyarakat secara umum adalah tertib, dan bukan sebaliknya. Tata tertib hukum sebenarnya merupakan kepentingan objektif dan sebenarnya

²¹³Martiman Prodjohamidjojo, 2001, *Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Kasus Korupsi*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 21.

dari semua pihak dalam masyarakat. Artinya jika dibiarkan, keadaan umum masyarakat itu bisa saja menjadi tidak tertib.²¹⁴

Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²¹⁵ Menurut Maria Theresia Geme, yang dimaksud dengan perlindungan hukum adalah berkaitan dengan tindakan negara untuk melakukan sesuatu dengan (memberlakukan hukum negara secara eksklusif) dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok orang.²¹⁶

Berdasarkan uraian dan pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah tindakan melindungi semua orang dari tindakan yang melanggar hukum, atau melanggar hak orang lain, yang dilakukan oleh pemerintah melalui aparat penegak hukum dengan menggunakan metode tertentu berdasarkan hukum atau peraturan yang berlaku sebagai upaya untuk memenuhi setiap warga negara, termasuk tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa (aparatur penegak hukum itu sendiri).

Sehubungan dengan perlindungan hukum bagi rakyat, Philipus M. Hadjon, membedakan perlindungan hukum menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Sarana perlindungan hukum preventif. Pada perlindungan hukum preventif, subyek hukum subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan

²¹⁴Budiono Kusumohamidjojo, 1999, *Ketertiban yang Adil*, Jakarta: Grasindo, hlm. 121.

²¹⁵Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 54.

²¹⁶Maria Theresia Geme, "Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur". *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2012, hlm. 99.

keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.²¹⁷

Muchsin, membedakan perlindungan hukum menjadi dua bagian, yaitu:

1. Perlindungan hukum preventif, yaitu perlindungan yang diberikan oleh pemerintah yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran. Hal ini ada dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah pelanggaran serta memberikan tanda atau batasan dalam melakukan suatu tanggung jawab/kewajiban.
2. Perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum represif adalah perlindungan terakhir dalam bentuk sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan jika diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah terjadi suatu pelanggaran.²¹⁸

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah yang bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan pada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.²¹⁹

Perlindungan hukum untuk seluruh warga negara Indonesia tanpa terkecuali, dapat ditemukan di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

²¹⁷Phillipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, hlm. 20.

²¹⁸Muchsin, 2003, "Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia", Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. *Tesis*. hlm. 20.

²¹⁹Phillipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 38.

(UUD 1945), untuk itu setiap produk yang dihasilkan oleh legislatif harus selalu mampu untuk memberikan perlindungan yang mampu memberikan jaminan untuk semua orang, bahkan harus dapat menangkap aspirasi hukum dan keadilan yang berkembang di masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur tentang adanya kesetaraan hukum untuk setiap warga negara.²²⁰

Terkait dengan fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan oleh manusia secara tepat berdasarkan pada produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia dan memungkinkan manusia untuk menjalani hidup secara wajar sesuai dengan martabatnya.²²¹

Hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga kepentingan manusia dilindungi, hukum harus dilaksanakan dengan cara profesional. Implementasi hukum dapat diterjadi secara normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakan hukum. Penegakan hukum membutuhkan kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan yustiable terhadap tindakan yang sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam mengimplementasikan penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia,

²²⁰Malahayati, Amrizal, Muhammad Nasir, "Konsep Perlindungan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Terhadap Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia", dalam *Nanggroe, Jurnal Hukum Tata Negara*, Volume 4, Nomor 1, April, 2015, Badan Hukum Tata Negara Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, hlm. 6.

²²¹Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, hlm. 64.

oleh karena itu penegakan hukum harus memberi manfaat, digunakan untuk masyarakat bukan untuk hukum yang menyebabkan keresahan di masyarakat.

Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tata tentrem raharja. Hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketentraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan.

B. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda Menurut Hukum Perdata

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU Pokok-Pokok Agraria yang mengatur bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.²²²

Mertokusumo mengatakan bahwa wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

²²²Margaretha Dewi Kirana, 2012, Sertipikat Ganda Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomot 156/K/TUN/2005. *Tesis*. Depok: Fakultas Hukum Magister Kenotariatan, hlm. 15.

1. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh, bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang tanah pada Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan dibidang pertanian, perikanan, peternakan atau perkebunan.²²³

Pengalihan hak atas tanah perorangan yaitu berpindahnya hak atas tanah perorangan yaitu berpindahnya hak milik atas tanah dengan suatu perbuatan hukum. Perbuatan hukum tersebut di antaranya dapat berupa jual-beli, tukar-menukar, hibah dan hibah wasiat. Bentuk-bentuk pengalihan hak atas tanah di antaranya adalah:

1. Jual-beli, pada jual-beli pengalihan hak terjadi pada saat itu juga secara langsung dari penjual kepada pembeli. Bersifat tunai yaitu pengalihan hak atas tanah dan pembayarannya secara serentak terjadi bersamaan sebagaimana konsepsi Hukum Adat.
2. Tukar-menukar, pada tukar-menukar hak atas tanah tertentu ditukar dengan hak atas tanah lain yang sejenis.
3. Hibah, pada hibah pengalihan hak terjadi seketika dan langsung sebagai penyisihan sebagian dari harta kekayaan seseorang yang diberikan secara cuma-cuma semasa ia hidup kepada orang yang biasanya mempunyai hubungan kekerabatan.
4. Hibah wasiat, pada hibah wasiat pengalihan hak terjadi secara langsung menurut kehendak terakhir dari si pemberi wasiat, tetapi dengan syarat sesudah ia meninggal baru terjadi pemindahan haknya, itupun tidak sedemikian mudah, dan masih diperlukan perbuatan hukum yang lain dimana pelaksanaannya harus melalui pelaksanaan wasiat kepada sipenerima hibah wasiat tersebut.²²⁴

²²³Soedikno Mertokusumo, 1998, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Karunika, hlm. 11.

²²⁴Margaretha Dewi Kirana, *Op.Cit.*, hlm. 19.

Salah satu bentuk pengalihan hak atas tanah adalah melalui jual-beli. Banyak kasus terjadi tanah yang dijadikan sebagai objek jual-beli itu ternyata dimiliki oleh 2 orang atau lebih, yang juga memiliki lebih dari satu sertifikat hak atas tanah (sertifikat ganda). Banyak kasus terbitnya sertifikat ganda yang berujung ke pengadilan. Kondisi seperti ini tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah tersebut, terutama bagi pembeli tanah.

Kasus terjadinya sertifikat tanah ganda selalu menimbulkan kegaduhan dan ketidakpastian hukum. Apalagi tanah yang sertifikatnya ganda itu mayoritas adalah tanah kosong yang dibeli. Alasan klise seperti kelalaian pembeli yang tidak teliti sebelum membeli tanah sering dijadikan alibi oleh hakim ketika memutuskan kalahnya pembeli hak atas tanah. Padahal si pembeli merupakan pembeli yang beritikad baik.

Seseorang dengan itikad baik yang membeli tanah dan sebenarnya tidak mengetahui ada sertifikat ganda terhadap tanah yang dibelinya tentunya harus mendapatkan perlindungan hukum. Hal ini sangat dimungkinkan karena asas itikad baik ini telah diatur dalam perundang-undangan yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Fakta dan kenyataannya pembeli dengan itikad baik ini sering kalah atau tidak mendapatkan hak atas tanah yang dibelinya tersebut karena si pembeli tidak berhati-hati dan sebagainya.

Para penulis dalam beberapa literatur sepakat bahwa “pembeli yang beritikad baik” seharusnya diinterpretasikan sebagai: “Pembeli yang jujur, tidak mengetahui cacat cela terhadap barang yang dibeli”, yaitu:

1. Pembeli beritikad baik diartikan pembeli yang sama sekali tidak mengetahui bahwa ia berhadapan dengan orang yang sebenarnya bukan pemilik (Subekti).

2. Pembeli beritikad baik adalah seorang yang membeli barang dengan penuh kepercayaan bahwa si penjual benar-benar pemilik dari barang yang dijualnya itu. (Ridwan Khairandy).
3. Pembeli beritikad baik adalah orang jujur dan tidak mengetahui cacat yang melekat pada barang yang dibelinya itu. (Agus Yudha Hernoko).²²⁵

Pembeli hanya dapat menjadi pemilik tanah, jika memenuhi syarat formil dan materiil dalam peralihan hak atas tanah yang dibelinya (diagunkan kepadanya). Pembeli beritikad baik semestinya mengetahui terpenuhinya syarat-syarat ini atau setidaknya, pembeli (beritikad baik) mengira bahwa syarat-syarat ini telah terpenuhi.

Syarat formil dalam jual-beli hak atas tanah adalah meliputi formalitas transaksi jual-beli tersebut. Formalitas ini meliputi akta yang menjadi bukti perjanjian jual-beli serta Pejabat yang berwenang membuat aktanya. Dalam rangka pemindahan hak, maka syarat formil jual-beli hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Akta yang dibuat oleh PPAT tersebut merupakan atau berkualifikasi sebagai akta otentik.

Syarat materiil jual-beli hak atas tanah tertuju pada subjek dan objek hak yang akan diperjual-belikan. Pemegang hak atas tanah harus mempunyai hak dan wewenang untuk menjual hak atas tanah. Pembeli juga harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subjek) hak dari hak atas tanah yang menjadi objek jual-beli.

1. Syarat penjual

- a. Penjual adalah orang yang namanya tercantum dalam sertifikat atau alat bukti lain selain sertifikat;

²²⁵ Widodo Dwi Putro, 2016, *Pembeli Beritikad Baik Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah*, Jakarta: LelIP, hlm. 73.

- b. Penjual harus sudah dewasa menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Apabila penjual belum dewasa atau masih berada di bawah umur (*minderjarig*) maka untuk melakukan jual-beli harus diwakili oleh walinya;
- d. Apabila penjual berada di dalam pengampuan (*curatele*), maka untuk melakukan transaksi jual-beli harus diwakili oleh Pengampu atau Kuratornya;
- e. Apabila Penjual diwakili oleh orang lain sebagai Penerima Kuasa, maka penerima kuasa harus menunjukkan Surat Kuasa Notariil atau Surat Kuasa Otentik yang dibuat oleh Pejabat yang Berwenang;
- f. Apabila hak atas tanah yang akan dijual merupakan harta bersama dalam perkawinan, maka Penjual harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari suami/isteri yang dituangkan dalam Akta Jual-Beli.

2. Syarat Pembeli

Selaku calon pemegang hak baru, maka pembeli hak atas tanah harus memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah yang menentukan bahwa apabila obyek jual-beli tersebut merupakan hak milik maka subyek yang dapat membeli adalah perseorangan warga negara Indonesia, bank pemerintah, badan keagamaan, dan badan sosial.

Urip Santoso mengatakan bahwa syarat peralihan hak atas tanah melalui jual-beli harus dibuktikan dengan akta PPAT yang ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997, dan syarat formil dalam jual-beli hak atas

tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun tidak mutlak harus melalui akta PPAT.²²⁶

Syarat peralihan hak atas tanah berdasarkan pendapat-pendapat yang berkembang di berbagai dalam literatur. Berdasarkan BW:

2. Untuk peralihan hak milik atas benda tidak bergerak dipersyaratkan sahnya titel (misalnya jual-beli) dan *levering* (penyerahan) oleh orang yang berhak berbuat terhadap barang yang diserahkan itu. (Subekti/Boedi Harsono).
3. Meskipun perjanjian jual-beli yang dinaut di dalam KUH Perdata tersebut bersifat obligatoir, namun perjanjian itu sendiri belum memindahkan hak milik. Adapun hak milik baru berpindah dengan dilakukannya *levering* atau penyerahan (Bachitar Efendi).²²⁷

Setelah berlakunya UUPA:

1. Jual-beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT dan hak milik atas tanah juga berpindah (beralih) pada saat dibuatnya akta di muka pejabat tersebut (Boedi Harsono).
2. Berdasarkan Hukum Adat, hak atas tanah berpindah dari Penjual kepada Pembeli pada saat dibayarnya harga tanah secara tunai oleh pembeli kepada Penjual (Urip Santoso).
3. Syarat sahnya jual-beli tanah menurut hukum adat adalah terpenuhinya 3 (tiga) unsur, yaitu: tunai (penyerahan bersamaan dengan pembayaran), riil (kehendak diikuti perbuatan nyata) dan terang (dilakukan di hadapan Kepala Desa). (Maria S.W Soemardjono).
4. Jual-beli terjadi pada saat tercapainya kata sepakat dan akta jual-belinya telah pula ditandatangani, serta segala perbuatan hukum berkenaan dengan tanah harus dilakukan dengan akta otentik yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT dengan menggunakan formulir khusus. (Irawan Soerodjo).
5. Jual-beli tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT (tidak bisa dilakukan dengan cara lain, karena tidak akan dapat didaftarkan), serta hanya dapat dilakukan atas tanah yang dimiliki berdasarkan hak-hak atas tanah, artinya objek tanah yang disahkan dengan bukti kepemilikan hak atas tanah (Andy Hartanto).
6. Pemegang hak atas tanah harus mempunyai hak dan berwenang untuk menjual hak atas tanah. Di samping itu, pembeli juga harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subjek) hak dari hak atas tanah yang menjadi objek jual-beli. Selain itu, harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). (Urip Santoso).

²²⁶Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cet. 14, hlm. 369.

²²⁷Widodo Dwi Putro, *Loc. Cit.*

7. PPAT harus menolak untuk membuat akta PPAT, jika kepadanya tidak diserahkan asli sertifikat tanahnya dan jika belum ada sertifikat, surat keterangan kepala desa/kelurahan, dan surat keterangan yang menyatakan sebidang tanah tersebut belum bersertifikat dari kantor pertanahan, atau salah satu yang akan melakukan perbuatan hukum tertentu tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian. (A.P. Parlindungan).²²⁸

Berdasarkan pendapat para ahli hukum di atas, maka hak atas tanah diasumsikan dapat dianggap beralih dengan terpenuhinya syarat formil dan syarat materiil. Artinya dengan tidak terpenuhinya syarat formil dan syarat materiil tersebut, maka hak (kepemilikan) atas tanah semestinya dianggap tidak beralih. Berarti secara hukum pembeli yang membeli tanah bukan dari pemiliknya tidak dianggap telah menjadi pemilik yang baru.

Pengertian penguasaan dalam hukum tanah di Indonesia, dikenal penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang diiliki tersebut. Ada juga pengertian penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik.²²⁹

Faktanya sebagian besar kasus sengketa tanah dengan sebab sertifikat ganda, pembeli tanah selalu kalah dalam sidang di PTUN. Pembeli tanah dianggap lalai dan tidak cermat ketika membeli tanah. Padahal si pembeli tanah sama sekali tidak tahun bahwa tanah yang dibelinya itu telah ada pemiliknya dengan sertifikat yang juga diterbitkan oleh BPN.

Kerugian yang dialami oleh pembeli tanah tentunya tidak dapat diabaikan begitu saja. Meskipun dapat dikatakan kurang cermat dan teliti ketika membeli

²²⁸ *Ibid.*, hlm. 74.

²²⁹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 23.

tanah, namun kesalahan tidak dapat ditimpakan kepada pembeli tanah saja. Pihak BPN juga harus bertanggungjawab dalam kasus sertifikat ganda. Secara administratif, BPN lah yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Berdasarkan fakta tersebut, maka seharusnya mekanisme perlindungan hukum bagi pembeli tanah harus ada dalam aturan perundang-undangan bagi pembeli tanah tersebut. Hal ini disebabkan kasus sertifikat ganda ini tentunya merugikan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Putusan No. 72/G.TUN/2005-PTUN-MDN yang menyatakan batal Sertifikat Hak Milik Nomor 1970/Kelurahan Helvetia Timur Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan Propinsi Sumatera Utara tertanggal 01 November 2004 atas nama yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan, dan mewajibkan Tergugat dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan untuk mencabut Sertifikat Hak Milik Nomro 1970/Kelurahan Helvetia Timur Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan Propinsi Sumatera Utara tertanggal 01 November 2004 atas nama Naimah. Putusan PTUN tersebut juga dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan Nomor 53/BDG/2006/PT.TUN-Medan dan Putusan Mahkamah Agung No. 52 K/TUN/2007.

Berdasarkan putusan tersebut, maka Badan Pertanahan Kota Medan diputuskan bersalah dan harus mencabut sertifikat hak milik atas nama Naimah. Putusan itu tepat karena ada alas hak yang terdapat pada alat bukti yang dimiliki oleh Para Penggugat yaitu ahli waris alm. Drs. F.M.D Situmorang. Putusan yang mengharuskan Badan Pertanahan Kota Medan mencabut Sertifikat hak milik atas

nama Naimah juga sangat tepat karena yang menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah juga pihak Badan Pertanahan Kota Medan.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 2 (1), PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu, mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:

1. Jual beli tanah-tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
2. Tukar-menukar Hak Atas Tanah.
3. Hibah Hak Atas Tanah.
4. Pemasukan kedalam perusahaan (imbreg).
5. Pembagian hak bersama.
6. Pemberian Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Milik.
7. Pemberian Hak Tanggungan.
8. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pengadaan Tanah dinyatakan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundangan-undangan yang bersangkutan.

Artinya ada mekanisme perlindungan yang diberikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang mengharuskan bahwa pendaftaran tanah yang muarannya adalah sertifikat tanah, diharuskan melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pemegang hak atas tanah yang menjadi obyek sengketa tidak mendapatkan perlindungan hukum setelah adanya keputusan pencabutan atas sertifikat tanah tersebut karena menganut sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yaitu sistem publikasi negatif (tidak mutlak) yang mengandung unsur positif.

Berdasarkan narasi di atas, maka perlindungan hukum terhadap pembeli hak atas tanah masih belum maksimal dilakukan berdasarkan aturan perundang-undangan yang ada. Perlindungan hukum yang ada terkadang malah tidak memberikan kepastian hukum yang ada. Akibatnya adalah merugikan pembeli tanah yang telah beritikad baik.

Keadilan hukum yang diharapkan oleh pembeli tanah yang beritikad baik tidak akan tercapai bila aturan hukum yang ada terkait dengan jual-beli tanah yang ada. Oleh karena itu sangat dibutuhkan keadilan korektif yang mengoreksi keadilan yang tidak adil. Dalam hal ini keadilan dalam hubungan antara satu orang dengan orang yang lainnya yang merupakan keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterima (*what is received*). Dalam kasus jual-beli hak atas tanah yang terjadi, si pembeli telah menyerahkan uangnya sebagai ganti rugi atas tanah, dan si penjual telah menyerahkan sertifikat tanahnya kepada si pembeli. Namun, pada sisi lain ada pihak lain yang mengklaim bahwa tanah itu adalah miliknya dengan menunjukkan sertifikat asli yang

diterbitkan oleh BPN. Apabila kasus sertifikat ganda atas tanah itu bergulir ke pengadilan, maka si pembeli tanah akan merasa dirugikan secara materiil. Demikian pula pihak ketiga yang merasa tanah itu merupakan miliknya, juga akan dirugikan karena hak atas tanahnya telah dirampas oleh pihak lain (si penjual).

Berdasarkan teori kepastian hukum maka jual-beli atas tanah yang memiliki sertifikat ganda tentunya memunculkan ketidakpastian hukum bagi pihak-pihak yang ada dalam jual-beli itu terutama terkait dengan sertifikat. Sertifikat sebagai alat bukti surat merupakan bukti yang sangat penting untuk memperoleh kebenaran, kepastian dan keadilan suatu perkara. Kenyataan terjadi, sertifikat ganda hak atas tanah itu merupakan wujud nyata dari ketidakpastian hukum diakibatkan sistem pendaftaran tanah yang masih berantakan.

Berdasarkan teori sistem, terutama terkait dengan budaya hukum harus dilakukan edukasi serta sosialisasi yang lebih intens dan efektif. Budaya hukum dimaknai seperti pola pengetahuan, sikap dan perilaku sekelompok masyarakat terhadap sebuah sistem hukum. Pengetahuan masyarakat yang masih minim terkait dengan jual-beli tanah yang hanya dilakukan secara hukum adat dan atas dasar saling percaya, seharusnya perlahan-lahan mulai diubah kearah yang lebih modern. Pembeli tanah tidak seharusnya percaya begitu saja kepada penjual tanah, sebelum membeli tanah semestinya pembeli harus melakukan penelitian yang lebih mendalam terhadap status tanah tersebut ke BPN, sehingga ketika diketahui bahwa tapak tanah apakah telah ada yang memilikinya atau belum.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa terjadinya sertifikat ganda hak atas tanah adalah disebabkan oleh kesalahan pemilik tanah yang tidak memerhatikan tanah miliknya serta tidak memanfaatkannya dengan baik, sehingga dapat diambil alih oleh orang lain dan dimanfaatkan karena merasa tanah tersebut tidak bertuan. Faktor kedua secara umum yang menjadi penyebab terjadinya sertifikat ganda adalah karena Kantor Badan Pertanahan Nasional diyakini tidak memiliki basis data terkait dengan bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Faktor ketiga yakni karena pemerintah setempat dimana tanah itu berada, seperti kelurahan atau desa yang ternyata sama sekali tidak memiliki data terkait tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid.
2. Akibat hukum terjadinya sertifikat ganda dilihat dari konteks Hukum Perdata adalah adanya kerugian materiil yang akan dialami oleh pembeli tanah, karena tanah itu ternyata pemiliknya lebih dari satu orang yang dibuktikan dengan terbitnya surat sertifikat atas tanah yang diterbitkan oleh BPN. Kerugian lainnya adalah ketika kasus itu bergulir ke pengadilan, maka kemungkinan besar yang terjadi adalah si pembeli kalah sehingga sertifikat yang dimilikinya harus dibatalkan.

3. Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat sertifikat ganda menurut Hukum Perdata terkait dengan jual-beli tanah termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang mengharuskan bahwa pendaftaran tanah yang muaranya adalah sertifikat tanah, diharuskan melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

B. Saran

1. Pemerintah harus mengambil keputusan bahwa satu-satunya lembaga yang mengurus administrasi pertanahan hanyalah Badan Pertanahan Nasional dan lembaga lainnya hanya mengikuti petunjuk atau aturan-aturan yang dikeluarkan oleh BPN. Apabila terjadinya sertifikat ganda atas kelalaian dan atau kesengajaan dari petugas BPN, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah pihak BPN sendiri. Badan Pertanahan Nasional sebaiknya lebih berhati-hati dan lebih teliti lagi dalam membuat sertifikat tanah. Peta pendaftaran tanah yang merupakan basis data pendaftaran tanah yang dimiliki BPN sebaiknya dimanfaatkan secara benar sehingga tidak muncul lagi sebidang tanah yang memiliki sertifikat ganda.
2. Seharusnya masyarakat yang akan membeli tanah melakukan cek terlebih dahulu terhadap status tanah tersebut, agar tidak terjadinya sengketa tanah yang memakan waktu lama, dan agar tidak muncul sertifikat yang tumpang tindih. Dan upayakan menggunakan tanah yang kita miliki. Jika tidak untuk ditinggali, maka pastikan digunakan untuk kebutuhan lain atau sekurang-kurangnya dilindungi dalam bentuk pagar keliling.

3. Pengadilan maupun hakim agar dapat menyelesaikan perkaranya dilihat dari segi pembuktiannya, karena fakta dan peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh pihak yang bersengketa. Untuk itu hakim harus berusaha semaksimal mungkin agar dapat menjatuhkan putusan yang objektif, adil, dan tidak dipengaruhi oleh unsur apapun.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdurrahman, 1995, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni.
- Ali, Achmad, 2005, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ghalia.
- _____, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana, Edisi Pertama, Cet.II.
- Ali, Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Apeldoorn, L.J. Van, dalam Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1996, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Ashshofa, Burhan, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Chomzah, Ali Achmad, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Prestasi Pustaka, Cet. I.
- Dijk, R. Van, t.t., *Pengantar Hukum Adat di Indonesia*, pent. A. Soekardi, Bandung: Vorkring-van Hoeve.
- Effendi, Bachtiar, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, Edisi II, Cet. I.
- Fajar ND, Mukti, dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fiedrich, Carl Joahim, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia.
- Friedman, Lawrence M., 1975, *The Legal System: A Social Science Prespective*, New York: Russel Sage Foundation.
- Fuady, Munir, 2007, *Dinamika Teori Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia. Cet.I.
- _____, 2007, *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

- Hadjon, Phillipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Harsono, Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- Hartanto, J. Andy, 2014, *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, Surabaya: Laksbang Justitia, Cet. II.
- _____, 2015, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Yogyakarta: Laksbang Grafika.
- Hernoko, Agus Yudha, 2008, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Yogyakarta: Mediatama.
- Hutagalung, Arie Sukanti, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Khairandy, Ridwan, 2004, *Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Jakarta: UI Press.
- _____, 2013, *Hukum Kontrak Indonesia Dalam Perspektif Perbandingan*, Yogyakarta: UII Press.
- Kusumohamdijojo, Budiono, 1999, *Ketertiban yang Adil*, Jakarta: Grasindo.
- Lubis, M Solly, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju.
- Lubis, Mhd. Yamin, dan Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Mandar Maju.
- Maggalatung, Salaman, dan Amrizal Siagian, 2015, *Pengantar Studi Antropologi Hukum Indonesia*, Jakarta: UIN Press.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Mertokusumo, Soedikno, 1998, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Karunika.
- _____, 1988, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Muliawan, 2009, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*, Jakarta: Cerdas Pustaka.

- Murad, Rusmadi, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju.
- _____, 1997, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Jakarta: Mandar Maju, Cet. I.
- Nasution, Chairuddin K., 1985, *Inti Sari Hukum Agraris II*, Medan: Fak. Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Ohromi, T.O., 1993, *Beberapa Catatan Mengenai Metode Kasus Sengketa Yang Digunakan dalam Antropologi Hukum*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Parlindungan, A.P., 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Perangin, Efendi, 1986, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Rajawali.
- _____, 1994, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Prakoso, Djoko, dan Budiman Adi Purwanto, 1985, *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1986, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Benda*, Jakarta: PT. Intermasa.
- Prodjohamidjojo, Martiman, 2001, *Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Kasus Korupsi*, Bandung: Mandar Maju.
- Projodikoro, 1986, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Benda*, Jakarta: PT. Intermasa.
- Putro, Widodo Dwi, 2016, *Pembeli Beritikad Baik Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah*, Jakarta: LeIP.
- Rahardjo, Satjipto 2001, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi lain Dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Rasjidi, Lili, dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Rubaie, Achmad, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia.

- Ruchiyat, Eddy, 1995, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960*, Bandung: Alumni.
- Saleh, K. Wantjik, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Salindeho, Jhon, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Santoso, Urip, 2012, *Hukum Agraris: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana.
- _____, 2005, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, Cet. II.
- Santoso, Urip, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, Cet. II.
- Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugujogja.
- Setiyadi, Tolib, 2008, *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Bandung: Alfabeta.
- Soekanto, Soerjono, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif, Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Soimin, Soedharyo, 1993, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Subekti, 2014, *Aneka Perjanjian*, Bandung: PT Aditya Bakti.
- Sumardjono, Maria S.W., 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta: Kompas.
- _____, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas Gramedia.
- Sunggono, Bambang, 2010, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Suseno, Franz Magnis, 2001, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sutedi, Adrian, 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Jakarta: BP Cipta Jaya.

- _____, 2009, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, 2011, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutopo, Utoyo, 1992, *Masalah Penyalahgunaan Sertifikat Dalam Masyarakat Dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Dian Utama.
- Syahrani, Riduan, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Syarief, Elza, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Syofwan, Sri Soedewi Maschun, 2001, *Hukum Perdata: Hak Jaminan Atas Tanah*, Yogyakarta: Liberty.
- Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Thalib, Sajuti, 1985, *Hubungan Tanah Dengan Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Tutik, Titik Triwulan, 2014, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Media Group.
- Usman, Rachmadi, 2013, *Hukum Kebendaan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Wiradi, Gunawan, 2000, *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Jakarta: KPA.
- Wuisman, JJ M, dengan penyunting M. Hisyam, 1996, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, (Jilid I), Jakarta: FE UI.
- Yusriadi, 2010, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publishing.

B. Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Republik Indonesia Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

C. Jurnal

Anatami, Darwis, “Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah?”, dalam *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 12. No. 1, Januari-Juni 2017.

Bur, Arifin, dan Desi Apriani, “Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah”, dalam *UIR Law Review*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2017.

Chandra, Rendra Onny Fernando, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Menurut PP No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah”, dalam *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 26, No. 3, Februari 2020.

Darnela, Lindra, “Tinjauan Sistem Hukum dalam Penerapan Peraturan Daerah (Perda) Syariah di Tasikmalaya”, dalam *Asy-Syir’ah: Jurnal Ilmu Syari’ah dan Hukum*, Vol. 49, No. 1, Juni 2015.

Dewandaru, Prasetyo Aryo, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, “Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional”, dalam *Notarius*, Vol. 13, No. 1, 2020.

Eman, Angga. B. Ch., “Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional”, dalam *Lex et Societatis*, Vol. 1, No. 5, September 2013.

Faisal, Muhammad, “The Legal Protection for A Good Faith Buyer Under A Court Decision, dalam *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 27, Juni 2015.

Hadi, Martinus, “Tanggung Jawab BPN Terhadap Sertipikat Yang Dibatalkan PTUN”, dalam *Lex et Societatis*, Vol. 2, No. 7, Agustus 2014.

Malahayati, Amrizal, Muhammad Nasir, “Konsep Perlindungan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Terhadap Penata Laksana Rumah Tangga Indonesia”, dalam *Nanggroe, Jurnal Hukum Tata Negara*, Volume 4, Nomor 1, April, 2015, Badan Hukum Tata Negara Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe.

Mulyadi, Satino, “Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda”, dalam *Jurnal Yuridis*, Vol. 6, No. 1, Juni 2019.

Nurhayati A., “Fungsi Pendaftaran Tanah Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA Tahun 1960”, dalam *Jurnal Warta*, Edisi 60, April 2016.

- Nurjannah, Tika, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)”, dalam *Jurnal Tomalebbi: Jurnal Pemikiran, Penelitian Hukum, Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 3, No. 2, Juni 2016.
- Pane, Musa Darwin, “Peran Budaya Hukum Dalam Pembaharuan Sistem Hukum Pidana Perihal Efektifitas Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia”, dalam *Majalah Ilmiah UNIKOM*, Vol. 16, No. 1, 2020.
- Permadi, Iwan, “Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum”, dalam *Yustisia*, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus 2016.
- Permana, I Gusti Agung Dwi Satya, dan I Ketut Sandi Sudarsana, “Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Bidang Tanah”, dalam *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 2, No. 5, Juli 2014.
- Rajab, Rezeki Aldila, Bambang Eko Turisno, Anggita Doramia Lumbanraja, “Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah”, dalam *Notarius*, Vol. 13, No. 2, 2020.
- Rizki, Kiki, et.al., “Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dengan Terbitnya Sertifikat Ganda Berdasarkan Asas Kepastian Hukum”, dalam *Aktualita*, Vol. 3, No. 1, 2020.
- Rosmidah, “Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia”, dalam *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 2, 2013.
- Sahono, Linda S.M., “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya”, dalam *Perspektif*, Vol. XVII, No. 2, Edisi Mei, Tahun 2012.
- Salim, Agus, “Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda”, dalam *Jurnal USM Law Review*, Vol. 2, No. 2, Tahun 2019.
- Santoso, Urip, “Penyimpangan Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah”, dalam *Perspektif*, Vol. XVIII, No. 2, Edisi Mei, Tahun 2013.
- Sibuea, Harris Yonatan Parmahan, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali”, dalam *Negara Hukum*, Vol. 2, No. 2, November 2011.
- Sorongan, Ricardo J., “Dampak Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)”, dalam *Lex et Societatis*, Vol. III, No. 3, April 2015.

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

Syah, Mudakir Iskandar, “Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertahanan”, dalam *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Vol. 4, No. 2, Maret 2014.

Zaki, Muhammad Reza Syaifuddin, Reza Mahendra, “Analisis Yuridis Pembatalan Hak Atas Sertifikat Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Akibat Sengketa Kepemilikan Ganda (Studi Analisa Putusan Nomor 103/G/2016/PTUN-BDG)”, dalam *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, Agustus 2020.

D. Disertasi

Geme, Maria Theresia, “Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur”. *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2012.

E. Tesis

Kirana, Margaretha Dewi, 2012, Sertipikat Ganda Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomot 156/K/TUN/2005. *Tesis*. Depok: Fakultas Hukum Magister Kenotariatan.

Lumbanraja, Elisabet, Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Ganda Di Kabupaten Minahasa Utara (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor: 227/K/TUN/2010). *Tesis*. Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2010.

Muchsin, 2003, “Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia”, Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. *Tesis*.

Natalia, Njoo Novi, Penyelesaian Hukum Terhadap Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Cacad Hukum Administratif Di Kantor Pertanahan Kota Semarang. *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.

Nurfaradiba, Andi Sitti Saidah, “Peran Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertahanan Nasional Kota Makassar Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria

Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016”.
Tesis. Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas
 Hasanuddin Makassar, 2018.

F. Skripsi

Anshari, Utama, Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Oleh
 Badan Pertanahan Nasional Tapanuli Tengah. *Skripsi*. Departemen Hukum
 Perdata Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2019.

Arwani, Zakiyah, “Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda (Studi Kasus Di
 Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta)”. *Skripsi*. Jakarta: Program Studi
 Perbandingan Mazhab Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam
 Negeri Syarif Hidayatullah.

Arwani, Zakiyah, Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda (Studi Kasus Di
 Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta). *Skripsi*. Program Studi Perbandingan
 Mazhab Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif
 Hidayatullah, Jakarta, 2020.

Damara, Bakhtiar Dwiky, 2015, Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak
 Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertipikat Ganda. *Skripsi*. Fakultas Hukum
 Universitas Negeri Semarang.

Harahap, Ferdy Ananda, “Akibat Hukum Terbitnya Sertifikat Hak Milik Atas
 Tanah Yang Bersifat Ganda (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Medan)”.
Skripsi. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera
 Utara, 2016.

Isnaini, Astri, Tinjauan Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah Di Kota
 Makassar. *Skripsi*. Makassar: Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam
 Negeri Alauddin, 2017.

Ma’ruf, Ali, Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Sertipikat Ganda Dan
 Penyelesaiannya (Studi Kasus Sertipikat Ganda Di Kantor Pertanahan
 Kabupaten Jepara). *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang,
 2011.

Renaldi, 2020, “Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap
 Munculnya Sertifikat Dengan Kepemilikan Ganda”. *Skripsi*. Jember:
 Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Fakutas Hukum Universitas
 Jember.

G. Laporan Penelitian

Hanifah, Mardalena, *Manfaat Pentingnya Pendaftaran Tanah Bagi Masyarakat*, Laporan Pengabdian, Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2012.

H. Majalah

Juwana, Hikmahanto, “Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Bidang Perekonomian, dalam *Majalah Hukum Nasional*, No. 1 BPHAN, Jakarta, 2007.

I. Situs Internet

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, <https://kbbi.web.id/perlindungan>, diakses pada tanggal 9 Oktober 2019.

Kartika Indah Siahaan, Moch. Bakri, Imam Koeswahyono, “Tanggung Jawan Kantor Pertanahan Akibat Dikeluarkannya Sertipikat Ganda Yang Mengandung Cacat Hukum Administrasi (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo)”, melalui <https://docplayer.info/46233739-Tanggung-jawab-kantor-pertanahan-akibat-dikeluarkannya-sertipikat-ganda-yang-mengandung-cacat-hukum-administrasi.html>. diakses tanggal 10 Juli 2021 pukul 20.10 WIB.

Mukmin, Abdul, “Sertifikat Sebagai Alat Bukti Sempurna Kepemilikan Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”, melalui <https://www.https://journal.uwgm.ac.id/index.php/yuriska/article/view/203/151>, diakses tanggal 2 Agustus 2021 pukul 22.08 WIB.

Ningky, Dusty, Aspek Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Atas Tanah Pascakerusuhan Di Kec. Sirimau Kota Ambon, melalui <http://www.ppsgmmi.blogspot.com/2008/05/skripsi.html>., diakses tanggal 10 Mei 2021 pukul 22.09 WIB.

Susilowati, Endang, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Pada Tanah Yang Belum Bersertifikat (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bojonegoro)”, melalui <http://www.ejournal.universitas-Bojonegoro.ac.id>., hlm. 47, diakses tanggal 21 Mei 2021, pukul 21.10 WIB.