

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Tanah merupakan sumber daya bagi ekonomi dan juga kebutuhan penting bagi kemaslahatan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai keinginan untuk menguasai hak atas tanah secara menyeluruh. Banyaknya minat masyarakat untuk menguasai hak atas tanah seringkali menimbulkan permasalahan dibidang pertanahan. Titik awal timbulnya permasalahan sengketa tanah antara masyarakat dengan pemerintah ataupun antar masyarakat itu sendiri dikarenakan adanya perselisihan antara hak kepemilikan dan penguasaan tanah.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka pemerintah mengeluarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur untuk menjawab persengketaan tanah yang terjadi di masyarakat yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Timbulnya peraturan ini dimasyarakat membawa sebuah kepastian hukum, perlindungan hukum, dan dasar-dasar mengenai hak-hak dan kewajiban atas tanah untuk masyarakat Indonesia.

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan kontitusional hukum pertanahan, hal ini berbunyi : “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan bunyi pasal ini, maka

pengesahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria disahkan, tentu hal ini berguna untuk mewujudkan tujuan nasional yang tercantum pada pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 dan landasan hukum bagi penyelenggara administrasi pertanahan.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria menghadirkan sebuah solusi mengenai tata cara pendaftaran tanah dan kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah terhadap masyarakat. Kepastian hukum mengenai subjek dan objek hak atas tanah dicantumkan secara terperinci didalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria yaitu : 1) Kepastian subjek hak atas tanah bisa disebut orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah, 2) Objek tanah berasal dari kepastian letak, batas-batasnya, panjang dan lebar tanah tersebut.<sup>1</sup>Fakta dilapangan sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria terbit, terdapat banyak kasus mengenai sengketa tanah. Salah satu penyebab terjadinya sengketa tanah adalah penetapan-penetapan yang keliru oleh kantor pertanahan. Penetapan-penetapan yang sering menyebabkan sengketa tanah pada umumnya adalah perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan seperti kekeliruan, kesalahan, keterlambatan, keanehan, keganjilan, dan sebagainya didalam penetapan yang disahkan oleh kantor pertanahan. Peraturan-peraturan pelaksanaan yang kurang jelas, kurangnya pedoman yang diberikan dan kurangnya

---

<sup>1</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 13

pengetahuan teknis dari aparat, dan terlalu luasnya tugas pemerintah menjadi faktor-faktor lain dalam timbulnya sengketa tanah.

Penetapan-penetapan yang keliru tersebut biasa disebut cacat perbuatan hukum administrasi, kecacatan atau kekurangan dari perbuatan hukum administrasi terbagi kedalam beberapa macam, diantaranya :

1. Perbuatan hukum yang tidak mengindahkan cara-cara atau bentuk bentuk yang ditentukan oleh peraturan/ketentuan dasarnya dengan melakukan dibawah kewenangannya;
2. Perbuatan hukum tersebut dilakukan sesuai tata cara dan bentuk yang ditentukan oleh peraturan tetapi bertentangan dengan pelanggaran etika dengan melakukan dibawah kewenangannya;
3. Perbuatan hukum tersebut dilakukan yang mengandung unsur-unsur paksaan, penipuan, kekhilafan serta pengaruh negatif dari pihak ketiga pada keputusan yang diambil dengan melakukan dibawah kewenangannya;
4. Perbuatan hukum tersebut dilakukan memutuskan sebagian saja dari segala urusan dengan melakukan dibawah kewenangannya;
5. Perbuatan hukum tersebut dilakukan dengan penambahan syarat-syarat yang ternyata syarat tersebut bukan termasuk wewenangnya tetapi dengan melakukan dibawah kewenangannya dan prosedurnya;

6. Perbuatan hukum tersebut terbentuk disebabkan wewenang yang tidak jelas baik berupa materi ataupun urusan yang diputuskan oleh organ administrasi tersebut.<sup>2</sup>

Fakta dilapangan banyak menemukan macam-macam sengketa tanah salah satunya adalah sengketa tanah akibat sertifikat berganda. Sertifikat ganda merupakan uraian data yuridis dan data fisik dalam objek tanah yang sama dengan bentuk fisik berupa sertifikat. Penyebab sertifikat ganda ini muncul dikarenakan adanya lebih dari satu uraian sertifikat dengan bidang tanah yang sama. Akibat dari permasalahan ini menyebabkan bidang tanah tersebut secara administrasi mengalami *overlapping* atau Tumpang Tindih baik sebagian bidang tanah ataupun secara keseluruhan bidang tanah tersebut.<sup>3</sup>

Sertifikat ganda atau palsu di masyarakat, tentu ini memaksa pemegang hak atas tanah untuk mencari dan mendapatkan informasi dan data yang valid baik data yuridis maupun data fisik tanah yang bersangkutan di Kantor Badan Pertanahan setempat. Permasalahan mengenai sertifikat ganda pada umumnya merupakan sebidang tanah yang diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letaknya saling tumpang tindih. Pemegang dalam sertifikat tanah tersebut akan mengetahui tanah tersebut tumpang tindih ketika pemegang akan melakukan perbuatan hukum terhadap tanah yang bersangkutan.

---

<sup>2</sup> Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1991), hlm. 8

<sup>3</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III – Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV – Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2003), hlm. 18

Salah satu fakta yang terjadi dalam sengketa tanah akibat sertifikat berganda yaitu persengketaan yang terjadi di masyarakat dengan memiliki sertifikat yang berbeda jenis tetapi berisikan objek tanah yang sama. Adapun objek tanah yang dipersengketakan tersebut terletak di Blok Cibakom, Kel. Sukarasa, Kec. Sukasari - Jalan Setrasari Kulon Kav-10 - Kota Bandung. Adapun salah satu pihak memiliki sertifikat Kohir C, Persil 130 a. S. II dan surat dari Pemerintah Kota Bandung, Kec. Sukasari tertanggal 28 April 2008 dan Surat dari Pemerintah Kota Bandung kembali tertanggal 21 Juni 2010 beserta lampiran surat tersebut berupa buku desa, yang menerangkan bahwa berdasarkan Buku C dengan Persil 130 a . S. II tercatat atas nama orang tua dari salah satu pihak.

Sedangkan, pihak yang lain yang memiliki bukti berupa Sertifikat Hak Milik (SHM) tanah tersebut sebagai bukti hak untuk Persil 130 a. S. II, Kohir C yang terletak di Blok Cibakom, Jalan Setrasari Kulon - Kav. 10, Kel. Sukarasa, Kec. Sukasari, Kota Bandung, maka secara hukum Sertifikat Hak Milik (SHM) tanah tersebut telah terbit secara tumpang tindih (*overlapping*) pada bidang tanah milik salah satu pihak yang memiliki Persil 130 a. S. II, Kohir C tanah tersebut yang terletak di Blok Cibakom.

Pada fakta ini, faktor yang menyebabkan sertifikat ganda karena terdapat indikasi dari kelalaian petugas pertanahan dalam kurangnya pengawasan dan pengendalian terhadap suatu kebijakan, kekeliruan pada proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah pada pihak lain baik sengaja maupun tidak sengaja. Perbuatan lalai dari petugas pertanahan sudah termasuk perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Kelalaian ini pula menimbulkan

terjadinya kesalahan dalam perhitungan luas tanah yang kemudian timbulnya sertifikat ganda.

Sertifikat ganda timbul karena kelalaian petugas dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah akibat kurangnya pengawasan dan pengendalian atas suatu kebijakan atau dapat disebut suatu kelalaian yang baik disengaja maupun tidak disengaja. Akibat kelalaian petugas tersebut, maka terjadi kesalahan dalam perhitungan luas bidang tanah yang kemudian menimbulkan terbitnya sertifikat ganda. Perbuatan lalai tersebut merupakan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).<sup>4</sup>

Menandakan pula bahwa sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai alat bukti surat belum mampu menjawab keinginan masyarakat. Karena prosesnya sering terjadi perselisihan atau persengketaan dalam menentukan subjek dan objek atas tanah tersebut. Dalam fakta sosial, sering kali persengketaan atau perselisihan hak atas tanah melakukan penyelesaiannya dengan jangka waktu yang lama dan rumit bahkan rumit diselesaikan melalui jalur mediasi antara para pihak yang bersengketa dan Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator.

Oleh sebab itu, sengketa atas tanah akibat sertifikat ganda seringkali diselesaikan melalui jalur pengadilan karena menimbulkan kerugian bagi pihak lain atau terlanggarnya hak-hak subyek hukum lain akibat terjadinya mekanisme perbuatan hukum yang menyimpang, maka perlu diselesaikan melalui lembaga

---

<sup>4</sup> Adam Ilyas, "Penerbitan Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional" *Jurnal Yuridis*, Vol. 1, No.1, April 2020, hlm. 7.

peradilan.<sup>5</sup> Pada titik umum masalah yang terjadi dimasyarakat mengenai sengketa tanah akibat sertifikat berganda menandakan adanya sertifikat hak atas tanah belum menjamin kepastian hukum dalam melindungi obyek (tanah) dan subyek (hak perorangan/badan hukum) terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut.

Permasalahan sengketa tanah akibat sertifikat sebenarnya sudah diminimalisir oleh pemerintah dengan melahirkan sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Tetapi, Peraturan ini telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Berorientasi terhadap permasalahan ini membuat pemerintah meluncurkan sebuah surat tanda bukti kepemilikan tanah atau sertifikat sebagai wujud kepastian hukum pendaftaran tanah.<sup>6</sup>

Bentuk dari sebuah kepastian hukum pendaftaran yakni sertifikat tanah yang mana akan berguna sebagai pembuktian. Hal ini dikarenakan didalam substansi sertifikat terdiri atas data fisik dan data yuridis atas tanah. Sepanjang data yuridis dan data fisik sesuai data-data dalam surat ukur dan buku tanah hak dari bidang tanah tersebut. Maka dari itu, penggunaan sertifikat ini sebagai penguat dalam validitas kepemilikan. Pemerintah dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga menekankan apabila setelah sertifikat tanah telah keluar dan dalam jangka waktu lima tahun tidak terdapat upaya hukum dari pihak lain maka kepemilikan tanah jatuh kepada pemilik yang telah mempunyai sertifikat.

---

<sup>5</sup> Sufriadi, "*Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*," Jurnal Yuridis, Vol. 1, No.1, Juni 2017, hlm. 67.

<sup>6</sup> Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, (Medan: FH USU Press), hlm. 132.

Keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah merupakan solusi dalam menyelesaikan sengketa tanah akibat sertifikat ganda. Peraturan yang menganut teori sistem publikasi negatif (stelsel negatif) yang mengandung unsur positif. Teori ini terletak pada pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan “sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data yuridis dan data fisik tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Teori sistem publikasi pada pasal ini menunjukkan bahwa seseorang berhak atas tanah tersebut apabila seorang tersebut bisa membuktikan sertifikat atas tanah tersebut karena didalam sertifikat tersebut memuat data fisik dan data yuridis atas tanah tersebut. Tentu dalam proses penerbitan sertifikat pula memerlukan keterlibatan dari pemilik tanah yang bersangkutan (pemohon), pemilik tanah yang bersebelahan dengan pihak pemohon, instansi desa/kelurahan, dan pihak instansi yang terkait. Hal ini ditujukan untuk memperoleh sebuah informasi dan legalitas sebagai dasar hak yang memiliki hubungan dengan permohonan sertifikat tersebut.

Pada fakta dilapangan penjelasan yang dilakukan oleh pihak terkait baik lisan maupun tertulis seringkali menimbulkan sertifikat cacat hukum dikarenakan pada saat pihak terkait memberikan penjelasan baik lisan ataupun tertulis terkadang mengeluarkan penjelasan yang tidak valid, daluwarsa, dan fiktif. Maka dari itu, hadirnya pasal 32 pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang tidak sepenuhnya menganut teori sistem publikasi negatif



secara murni melainkan menganut teori sistem publikasi negatif (stelsel negatif) dengan unsur positif yang dimana menandakan batasan waktu dengan maksimum 5 (lima) tahun setelah penerbitan sertifikat telah disahkan dalam membantah hak atas tanah tersebut.

Dengan hadirnya batasan tersebut membuat seseorang terjamin hak atas tanahnya apabila tidak ada yang membantah (menggugat) objek tanah tersebut dan hadirnya peraturan pemerintah ini mempertegas fungsi sertifikat yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik atas objek tersebut, dan begitupun dengan hadirnya kantor pertanahan berfungsi untuk mengatur kepastian hukum tersebut (sertifikat) terhadap subjek yang tepat.

Namun tetap saja masyarakat lebih tertarik terhadap bagaimanakah kedepannya apabila terjadi suatu permasalahan atau sengketa yang terjadi dalam masyarakat terutama sengketa tanah akibat sertifikat ganda. Mengaitkan dengan permasalahan yang timbul akibat sengketa tanah akibat sertifikat ganda tentunya dari Badan Pertanahan Nasional memiliki upaya untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Berorientasi terhadap latar belakang permasalahan yang akan dikaji penulis yaitu tentang penyelesaian sengketa terhadap terjadinya sertipikat ganda, dilakukan penelitian untuk penyusunan skripsi yang berjudul :

**“PENYELESAIAN SENGKETA TANAH AKIBAT  
SERTIFIKAT GANDA DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

**KOTA BANDUNG BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH  
JUNTO PERATURAN MENTERI ATR/BPN NOMOR 11 TAHUN  
2016 TENTANG PENYELESAIAN KASUS PERTANAHAN”**

**B. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimana Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung?
2. Bagaimana Akibat Hukum Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung ?
3. Bagaimana Upaya yang Dapat Ditempuh Untuk Mengatasi Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional di Kota Bandung?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Ingin mengetahui Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung Ingin mengkaji dan menganalisis faktor yang menyebabkan adanya sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung.
2. Ingin menemukan Akibat Hukum Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung
3. Ingin Mengetahui Upaya yang Dapat Ditempuh Untuk Mengatasi Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional di Kota Bandung

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Salah satu alasan penulis memilih permasalahan ini terhadap penelitian yang dilakukan oleh penulis supaya bermanfaat bagi seluruh masyarakat terutama masyarakat yang mengalami sengketa tanah akibat sertifikat ganda. Adapun kegunaan-kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### 1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis pada penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk memberikan pemikiran mengenai konsep-konsep dan teori terhadap ilmu pengetahuan dan sesuai dengan bidang ilmu yang akan dilakukan pada penelitian.

##### 2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis pada penelitian ini diharapkan memberi sebuah solusi mengenai pemecahan masalah yang berkaitan dengan topik atau judul pada penulisan hukum, memberikan wawasan yang akurat kepada pihak-pihak yang memerlukan dan masyarakat umum yang termasuk didalam persoalan penyelesaian sengketa tanah akibat sertifikat ganda di Badan Pertanahan Nasional berdasarkan peraturan yang berlaku.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Negara Indonesia memiliki ideologi dasar bangsa yakni Pancasila, oleh sebab itu Indonesia disebut sebagai Negara Hukum. Selain, sebagai ideologi dasar bangsa, Pancasila merupakan hasil dari suatu pemikiran

tentang pandangan dasar dan cita cita yang melingkupi manusia, masyarakat, sejarah, hukum, dan negara Indonesia.<sup>7</sup>

Pancasila menjunjung tinggi keutuhan bangsa, artinya segala sesuatu yang ada dan terjadi di Indonesia harus mengutamakan kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan dan kepastian bagi masyarakat Indonesia. Letak posisi Pancasila sebagai ideologi bangsa, maka isi dari *ius constitutum* atau hukum positif di Indonesia harus mempunyai tujuan untuk menciptakan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini terkandung didalam sila ke-3 yang berbunyi “Persatuan Indonesia” dan Sila ke-5 yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Kedua sila tersebut juga tercantum pada bagian dari Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “....terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Negara Indonesia memiliki sumber daya alam yang begitu banyak salah satunya adalah tanah. Tentu untuk mengatur pembagian dan pengelolaan sumber daya alam Indonesia khususnya Tanah sudah tertuang dalam sila ke-5 (lima) Pancasila. Tentu pembahasan sila ke-5 dituangkan

---

<sup>7</sup> Yopi Gunawan & Kritian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 18

secara mendalam di Undang-Undang Dasar 1945 khususnya dalam pasal 33 ayat (3) yang berbunyi; “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Maksud dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah mengatur masyarakat Indonesia mengenai penguasaan kekayaan alam dengan mengedepankan asas kekeluargaan, guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tanpa adanya batas-batas sosial. Kalimat yang dimaksud penguasaan yaitu negara mempunyai andil dalam menyelenggarakan untuk penggunaan, persediaan dan pemeliharannya. Sifat penguasaan ini bersifat mengatur karena pada dasarnya hanyalah mengatur mana yang boleh dikelola secara umum atau tidak baik dari bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan didalamnya sesuai ketentuan yang berlaku. Pengaturan mengenai sumber daya juga ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang telah ditetapkan oleh pemerintah.<sup>8</sup>

Berdasarkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 Hasil Amandemen, pemerintah Indonesia membuat Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA. UUPA disahkan oleh pemerintah pada tanggal 24 september 1960. Hadirnya UUPA selain amanat UUD 1945 yaitu untuk menjawab permasalahan tanah di Indonesia dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-

---

<sup>8</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 5

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan “seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia merupakan sumber dari kekayaan nasional”.

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria ditujukan sebagai pengatur kepemilikan tanah dan pemanfaatannya, guna diperuntukan untuk sebaik-baiknya untuk kemakmuran rakyat baik secara perseorangan maupun secara gotong royong untuk semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa Indonesia sesuai cita-cita Undang-Undang Dasar 1945. Kepemilikan tanah, tentu terdapat proses untuk mendapatkan hak dari kepemilikan tanah tersebut, proses yang dimaksud adalah pendaftaran tanah.

Ketentuan dalam melakukan pendaftaran tanah tercantum secara garis besar di dalam UUPA sendiri tercantum didalam pasal 19 UUPA yakni berbunyi “Ketentuan tentang sasaran dari usaha memberikan kepastian hukum melalui tertib administrasi pertanahan dengan program pendaftaran tanah”, selanjutnya diatur secara khusus melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, peraturan ini berlaku selama 36 tahun dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Adapun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mulai berlaku efektif pada tanggal 8 Oktober 1997. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dijelaskan mengenai pengertian Pendaftaran Tanah yang mana pada dasarnya adalah sebuah kegiatan yang diterapkan oleh pemerintah dengan sifat waktu secara periodik atau terus menerus, berkesinambungan dan terbentuk dalam lingkup pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar bidang tanah dan satuan rumah susun. Setelah proses itu nantinya akan diberikan berupa surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang dibebankan pada pemiliknya.<sup>9</sup>

Adapun pengajuan permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali telah diatur didalam pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, meliputi :

1. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
  - a. Pengumpulan Dan Pemetaan;
  - b. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
  - c. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
  - d. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;

---

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 474

- e. Pembuatan daftar tanah;
  - f. Pembuatan surat ukur.
2. Pembuktian hak dan pembukuannya;
  3. Penerbitan sertifikat;
  4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
  5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dari beberapa poin di atas bahwa salah satu pembuktian paling kuat atas kepemilikan tanah adalah sertifikat. Manfaat adanya sertifikat untuk menunjukkan pembuktian berupa data fisik dan yuridis. Kedua data tersebut telah tercantum didalam isi sertifikat sehingga dapat berlaku sebagai surat tanda bukti hak. Tentu berlakunya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, sepanjang data yuridis dan data fisik sesuai dengan data yang terdapat di buku tanah dan surat ukur hak yang bersangkutan.

Fakta yang terjadi di lingkup masyarakat sering terjadi adanya permasalahan sengketa tanah. Hal ini dikarenakan, tidak sinkronnya pegawai badan pertanahan nasional dalam mengumpulkan data fisik tanah maupun data yuridis dalam penerbitan sertifikat. Pada prinsipnya, setiap tindakan hukum administrasi walaupun dilakukan di bawah wewenangannya, akan tetapi apabila mengandung kekurangan adalah tidak sah, karena kekurangan tersebut berhubungan dengan asas kepastian hukum (*recht szkerheid*) dan kewibawaan pemerintah (*weting gezag*).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Rusmadi Murad, *Op.cit*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991, hlm. 8



Timbulnya sengketa hukum atas tanah berawal adanya permohonan pihak lain baik orang ataupun badan hukum yang didalamnya berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah yang berkaitan dengan kepemilikannya dengan harapan memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai ketentuan peraturan yang berlaku di Indonesia. Tetapi pada fakta dilapangan bahwa salah satu pihak yang bersengketa seringkali tidak puas dengan hasil yang berasal dari permohonan administrasi, tak kala pihak tersebut berakhir dengan sebuah tuntutan. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan hak yang lebih besar dari pihak lain yang telah memiliki prioritas atas tanah yang disengketakan.

Penyelesaian sengketa atas tanah tidak bisa disamaratakan. Penyelesaian sengketa harus dilihat dari sifat atau masalah yang diajukan sehingga prosesnya memerlukan beberapa tahap tertentu untuk menghasilkan sebuah keputusan. Sifat permasalahan dari suatu sengketa terdapat beberapa macam, diantaranya :

1. Masalah/persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang belum ada haknya.
2. Penggunaan alas bukti perolehan yang digunakan untuk dasar pemberian hak (perdata) berupa bantahan.
3. Peraturan yang tidak benar sehingga menyebabkan kekeliruan atau kesalahan pemberian hak.

4. Sengketa lain yang mengandung aspek-aspek soal praktis.<sup>11</sup>

Dari beberapa poin diatas bahwa suatu masalah yang disebabkan oleh permasalahan teknis biasanya cara penyelesaian dalam suatu permasalahan ini cukup berupa petunjuk-petunjuk teknis dari lembaga yang terkait atas tanah, akan tetapi apabila yang mengajukan permasalahan atau sengketa tersebut atas permohonan individual tau masyarakat yang merasa dirugikan oleh penetapan (*beschikking*) seorang pejabat terkait atau dalam beberapa istilah lain seperti: Tindakan kekeliruan dari “perbuatan pemerintah” (Utrecht, 1994), “perbuatan adminitrasi negara” (Mustafa, 2001), “perbuatan alat administrasi negara” (Muchsan, 1981). Maka dari itu, penyelesaian sengketa hukum hak-hak atas tanah tidak bisa berupa petunjuk-petunjuk teknis dari lembaga yang terkait atas tanah. Maka dari itu, tak jarang apabila antara pihak bersengketa atas tanah melalui jalur pengadilan karena menimbulkan kerugian bagi pihak lain atau terlanggarnya hak-hak subyek hukum lain akibat terjadinya mekanisme perbuatan hukum yang menyimpang.

Timbulnya sengketa tanah sebenarnya sudah mulai diseriuskan oleh pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan ini. Hal ini dapat dilihat dari pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan sertifikat yang telah diterbitkan terhadap suatu bidang tanah secara sah dengan pencantuman nama orang atau sebuah badan

---

<sup>11</sup> Rusmadi Murad, *Op.cit*, (Bandung : Penerbit Alumni, 1991), hlm 23

hukum dengan berasaskan itikad baik dan benar-benar menguasai tanah tersebut dan apabila tidak ada pihak yang mengakui tanah tersebut dalam waktu lima tahun sejak sertifikat tersebut diterbitkan maka secara sah akan menjadi pemilik tanah tersebut.<sup>12</sup>

Terkait tujuan pasal diatas ternyata belum mampu untuk menyelesaikan permasalahan sengketa tanah di masyarakat. Adapun sengketa hak atas tanah yang sering terjadi dimasyarakat adalah sengketa tanah yang diakibatkan adanya sertifikat ganda. Penyebab terjadinya sertifikat ganda dikarenakan adanya 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya yang menguraikan satu bidang tanah yang sama, sehingga terjadi tumpang tindih (*overlapping*).

Akibat sengketa tanah berupa sertifikat tanah dapat ditemukan dari penggunaan teori yang berbeda antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Jika dilihat penggunaan teori pada Undang-Undang Pokok Agraria menggunakan teori publikasi positif. Terkait sistem publikasi positif, Effendi Perangin menyatakan “Kandungan yang berada didalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan pembuktian yang mutlak, sehingga kebenaran data yang dimiliki oleh pihak tersebut dijamin negara secara mutlak”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta : Visimedia, 2008), hlm. 51-52

<sup>13</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cet. 2, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 263.

Adapun penggunaan teori yang terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menggunakan teori sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Terkait sistem publikasi negatif (stelsel negatif) yang mengandung unsur positif, Muhammad Yamin Lubis menyatakan “bahwa pihak yang merasa berkaitan dengan hak atas tanah tersebut berhak mengajukan permohonan dengan bukti-bukti yang kuat dan menggunakan batasan waktu yang telah ditetapkan ketentuan peraturan yang berlaku”.<sup>14</sup>

Kedua teori tersebut juga menggunakan asas yang berbeda, teori publikasi positif menggunakan asas itikad baik. Pengertian asas itikad baik adalah orang atau badan hukum yang melakukan itikad baik dalam memperoleh hak atas tanah tersebut mendapatkan jaminan dari negara. Asas ini digunakan untuk melindungi orang yang beritikad baik.<sup>15</sup> Sedangkan, teori sistem publisitas negatif menggunakan asas *nemo plus iuris*. Maksud dari asas *nemo plus iuris* bahwa perlindungan diberikan kepada pihak yang sebenarnya. Asas ini berguna untuk pihak yang merasa sebagai pemilik sebenarnya atas tanah tersebut dapat menggunakan pilihannya untuk mengajukan gugatan.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Maju Mundur, Bandung, 2012, hlm. 477-478.

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cet. 4, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 117

<sup>16</sup> *Ibid*

Secara garis besar kedua teori ini tetap saling berhubungan untuk mewujudkan teori kepastian hukum. Adapun menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum dapat didefinisikan sebagai berikut :

1. Adanya aturan-aturan yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh dan diakui (karena) kekuasaan Negara;
2. Penerapan aturan-aturan yang konsisten dari Instansi penguasa (pemerintah);
3. Warga secara principal menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang memiliki sifat mandiri;
5. Keputusan peradilan secara konkrit dalam pelaksanaannya.<sup>17</sup>

Pandangan lain dari Sudikni Mertukumo yang menyatakan teori kepastian hukum merupakan bentuk jaminan hukum dari pihak yang berwenang (pemerintah) yang mana jaminan tersebut dijalankan dengan cara yang baik. Pelaksanaan hukum yang baik ini harus didukung dengan wujud fisik berupa perundang-undangan sehingga aturan itu mempunyai aspek yuridis yang mana berguna sebagai peraturan yang harus ditaati, dengan hal ini maka terbentuklah sebuah kepastian hukum.<sup>18</sup>

Artinya bahwa pendaftaran tanah merupakan bagian dari kepastian hukum. Pelaksanaan kepastian hukum dalam menjawab permasalahan harus memiliki unsur-unsur landasan ketentuan peraturan perundang-undangan,

---

<sup>17</sup> Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 73.

<sup>18</sup> Asikin Zaint, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 5

kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan sebuah penyelenggaraan. Tujuan ini berguna untuk menjawab permasalahan yang terjadi di dalam masyarakat, menjamin perlindungan bagi masyarakat, dan mewujudkan hukum berjalan sesuai dengan fungsinya terkait sengketa tanah akibat sertifikat berganda di Badan Pertanahan Nasional.

Mengaitkan dengan permasalahan yang timbul akibat sengketa tanah akibat sertifikat ganda tentunya dari Badan Pertanahan Nasional memiliki upaya untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Adapun terdapat beberapa tahapan dalam menyelesaikan sengketa tanah akibat sertifikat ganda, berikut tahapannya :

1. Pengolahan data pengaduan, penelitian lapangan /koordinasi /investigasi
2. Penyelenggaraan gelar kasus/penyiapan berita acara
3. Analisis/penyusunan risalah pengolahan data/surat keputusan
4. Monitoring dan evaluasi terhadap hasil penanganan kasus untuk suatu kasus pertanahan tertentu yang dianggap strategis, dilaksanakan pembentukan tim penanganan kasus potensi konflik strategis.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan prosedur yang harus dilaksanakan oleh penulis seperti metode pendekatan, sumber data, teknik pengumpulan data dan hal-hal yang menunjang untuk menyempurnakan validitas penelitian yang disusun oleh penulis. Adapun penulis menggunakan metode penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan oleh penulis pada penelitiannya menggunakan metode deskriptif analitis, menurut Soerjono Soekanto spesifikasi yang bersifat deskriptif analitis.

"Deskriptif analitis adalah gambaran mengenai fakta-fakta hukum dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku secara komprehensif mengenai objek penelitian yang dikaitkan teori-teori hukum yang menyangkut permasalahan penelitian"<sup>19</sup>

Maksud deskriptif pada penelitian ini adalah memaparkan secara terstruktur, rinci dan menyeluruh mengenai penyelesaian sengketa tanah akibat sertifikat berganda di Badan Pertanahan Nasional, sedangkan maksud analitis pada penelitian ini untuk mengkaji penyelesaian sengketa tanah akibat sertifikat berganda di Badan Pertanahan Nasional.

### **2. Metode Pendekatan**

Penggunaan yuridis normatif merupakan metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitiannya. adapun yuridis normatif

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 10

merupakan metode yang menekankan dan mengkaji penelitian dengan bahan-bahan hukum utama, teori-teori, asas-asas, dan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penulisan hukum penulis.<sup>20</sup>

### 3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

#### a. Penelitian Kepustakaan

Penulis akan melakukan penelitian kepustakaan dengan cara mempelajari peraturan-peraturan, putusan hukum, buku-buku, beberapa artikel ilmiah dan sumber lain yang berhubungan dengan penulisan hukum yang disusun oleh penulis. adapun penulis membagi bahan hukum menjadi 3 (tiga) bagian yaitu sumber data primer, sekunder, tersier.

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang berdasarkan Landasan Ideologi (Pancasila) dan mempunyai sifat mengikat, seperti :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945  
Amandemen IV
- b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

---

<sup>20</sup> Zainudin Ali, *Metode Penulisan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 24.



- d) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
  - 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang dapat membantu mengkaji, menganalisa, dan memahami bahan hukum primer seperti buku-buku referensi, hasil putusan kasus dan karya ilmiah yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini
  - 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang penulis gunakan meliputi Jurnal, kamus, ensiklopedia, serta internet yang berkaitan dengan penulisan hukum ini.
- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yang dilakukan oleh penulis merupakan cara untuk memperoleh data yang dilakukan dengan wawancara kepada informan yang berkaitan dengan penelitian ini, tentu dengan memperhatikan pokok-pokok pertanyaan sebagai landasan dan variasi pada saat melakukan penelitian lapangan.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan penulis adalah sebagai berikut :

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan ini akan dilakukan oleh penulis dengan cara mencari dan mempelajari materi berupa Dokumen atau buku- buku atau informasi penting yang berhubungan dengan permasalahan pada penulisan hukum ini. adapun penulis juga mencari materi tentang teori-teori, jurnal serta penemuan lain yang berhubungan dengan permasalahan ini.

b. Penelitian lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan ini akan dilakukan penulis dengan cara mendapatkan informasi dan data yang valid dengan datang langsung ke tempat penelitian guna memperoleh data primer secara keseluruhan.

## **5. Alat Pengumpulan Data**

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara melakukan penelitian berupa kajian dan analisis terhadap bahan hukum primer (Peraturan-Peraturan), bahan hukum sekunder (Buku-Buku), dan bahan hukum tersier (Jurnal, Kamus, Sumber Internet Lainnya) yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

b. Penelitian lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data berupa pertanyaan-pertanyaan yang ditujukan kepada informan berkaitan dengan penelitian ini. Pertanyaan-pertanyaan ini akan dikemas dalam

bentuk wawancara yang menggunakan media alat perekam kamera atau *recording* suara, alat penyimpanan berupa *flashdisk* dan laptop.

## **6. Analisis Data**

Analisis data pada penelitian ini menggunakan yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian primer dan penelitian sekunder kemudian dianalisis secara menyeluruh (holistik) dan terstruktur. Penulis menggunakan analisis data yuridis kualitatif sebagai sumber informasi yang relevan untuk melengkapi data penulisan hukum ini. Setelah penulis memperoleh data-data tentang penyelesaian sengketa tanah akibat sertifikat berganda di Badan Pertanahan Nasional, kemudian penulis akan menganalisis data tersebut dan dipaparkan secara nalar untuk menjelaskan kebenaran.

## **7. Lokasi Penelitian**

Penelitian penulisan hukum ini akan dilakukan di tempat yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas oleh penulis, antara lain:

- a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)
  - 1) Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Dalam, Nomor.17, Cikawao, Kec. Lengkong, Kota Bandung, Jawa Barat, 40251
  - 2) Badan Perpustakaan Daerah dan Kearsipan Jawa Barat, Jl. Kawalayaan Indah II No. 4 Bandung.

b. Penelitian lapangan (*Field Research*)

- 1) Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung, Jl. Soekarno-Hatta  
No.586, Sekejati, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat  
40286.