

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan modal dasar bagi negara dalam menyelenggarakan kehidupan bangsa dalam rangka integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan juga sumber kemakmuran rakyat.¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan pasal tersebut maka Pemerintah wajib memberikan perlindungan hukum yang sama dan setara bagi setiap warga negara. Misalnya warga yang telah memiliki sertifikat tanda bukti hak atas tanah yang dimilikinya harus mendapatkan perlindungan hukum.

Sertifikat adalah bukti kepemilikan tanah, yang dikenal sebagai bukti hukum menjamin kepastian hukum bagi pemegang sertifikat.² Tersedianya dokumen hukum tertulis yang lengkap dan jelas menjamin kepastian hukum, yang senantiasa dilaksanakan sesuai dengan isi peraturan. Sertifikat adalah alat bukti yang kuat, kecuali jika dibuktikan sebaliknya, keterangan fisik dan hukum yang disebutkan dalam sertifikat harus diterima sebagai informasi yang benar asalkan informasi tersebut disebutkan dalam buku tanah dan daftar negara yang bersangkutan.

¹ Rendra Onny Fernando Chandra, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah”, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, Volume 26 Nomor 3, 2020, hlm. 358.

² Prasetyo Aryo Dewandaru, et.all, “Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertahanan Nasional”, NOTARIUS, Volume 13 Nomor 1, 2020, hlm. 155.

Upaya perlindungan hukum yang diberikan Pemerintah bagi masyarakat pemilik tanah yaitu berupa pendaftaran hak atas tanah yang hasil akhirnya diberikan sertifikat sebagai bentuk kepastian hak. Sertifikat merupakan alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang paling kuat, hal itu sesuai dengan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Namun kenyataannya, dalam masyarakat sekarang ini masih banyak terjadi kasus tumpang tindih akta tanah yang sering disebut dengan sertifikat ganda. Adanya sertifikat ganda berarti terdapat tumpang tindih terhadap sertifikat lain. Hal ini dapat menyebabkan perselisihan antara para pihak.

Masalah sertifikat ganda sering kali muncul akibat kekeliruan administratif, pemalsuan dokumen, atau konflik kepentingan. Penyelesaian sengketa sertifikat ganda memerlukan penegakan hukum yang efektif dan adil untuk melindungi hak-hak pihak yang berhak dan menjaga kepastian hukum dalam penguasaan tanah. Sertifikat ganda mengacu pada penerbitan lebih dari satu sertifikat hak atas tanah untuk bidang tanah yang sama. Situasi ini dapat menciptakan konflik antara pihak-pihak yang mengklaim hak atas tanah yang sama, serta menimbulkan pertanyaan tentang keadilan dan penegakan hukum dalam penyelesaiannya.

Sertifikat ganda adalah suatu masalah yang sering terjadi dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Sertifikat ganda terjadi ketika dua atau lebih sertifikat hak atas tanah yang berbeda terbit untuk satu objek tanah yang sama. Dalam beberapa kasus, sertifikat ganda dapat mengakibatkan tidak ada kepastian hukum dan keadilan bagi pihak-pihak yang terlibat, termasuk pihak yang memiliki hak atas tanah dan pihak

yang melakukan perbuatan hukum atas tanah tersebut. Sertifikat ganda yang terjadi ketika dua atau lebih sertifikat hak atas tanah yang sama diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional, telah menjadi masalah yang kompleks dan berkelanjutan dalam sistem hukum Indonesia.

Sertifikat ganda dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dan sengketa antara pihak-pihak yang berkonflik atas hak milik tanah yang sama. Dalam beberapa kasus, sengketa ini dapat berlanjut hingga ke pengadilan, memerlukan biaya yang tinggi dan waktu yang lama. Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum dan alat pembuktian yang sempurna. Namun, dengan timbulnya sertifikat ganda, kepastian hukum tersebut menjadi terancam. Sertifikat ganda dapat menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum hak atas tanah, karena menurut mereka tidak ada dua status hukum yang berada pada satu tanah. Hal ini mengakibatkan sengketa tersebut sulit untuk diselesaikan dan memerlukan penyelesaian yang efektif.

Ketentuan mengenai kepastian hukum hak atas tanah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan ini sesuai yang telah diamanatkan dapat memberikan rasa aman dan nyaman atas hak-hak bagi pemegang hak atas tanah, dengan adanya perlindungan hukum yang sangat membantu masyarakat. Kepastian hukum ini harus ditegakkan karena kasus sertifikat ganda merupakan masalah yang sangat kompleks, sehingga diperlukan kehati-hatian dalam penanganannya.³

³ Agus Salim, "*Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda*", Jurnal USM Law Review Volume 2 Nomor 2, 2019, hlm. 176-177.

Upaya penyelesaian di beberapa kasus litigasi, pengadilan tidak dapat menegakkan hukum dengan tegas, sehingga *status a quo* tanah menjadi tidak jelas dan tidak ada perintah dari pengadilan. Beberapa kasus lain, pengadilan dapat menegakkan hukum dengan cara memutuskan bahwa salah satu sertifikat adalah cacat hukum, tetapi tidak dapat menentukan mana yang sah dan mana yang tidak. Asas kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa ini sangat penting. Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah harus ditegakkan untuk tercapainya tujuan hukum, sebagaimana amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah.

Sengketa sertifikat ganda yang terjadi di masyarakat memaksa para pemegang hak atas tanah untuk menghubungi Kantor Badan Pertanahan Nasional setempat untuk mendapatkan informasi tentang kebenaran fisik dan informasi hukum tentang tanah tersebut. Terkadang, masalah muncul dan diketahui masyarakat jika ada lebih dari satu sertifikat hak milik terbit dengan pemilik yang berbeda dan pemegang sertifikat yang bersangkutan ingin mengambil tindakan terhadap tanah yang bersangkutan. Tentunya dengan kemunculan sertifikat ganda, pemilik merasa sangat dirugikan.

Kasus yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu diambil dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu Nomor 03/G/2012/PTUN-BKL. Penggugat yang bernama Marekta Bangun, SKM.MARS selaku pemilik Sertifikat Hak Milik Nomor 197/Desa Talang Pauh Kecamatan Pondok Kelapa Kabupaten Bengkulu Utara menggugat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkulu

Tengah. Dimana dalam putusan tersebut terdapat sertifikat ganda pada Sertifikat Hak Milik Nomor 197/Desa Talang Pauh dengan Surat Ukur Nomor 1594/1998 seluas 20.000 m² dan Sertifikat Hak Milik Nomor 202/Desa Talang Pauh dengan Surat Ukur Nomor 4577/1998 seluas 3.350 m². Berdasarkan peta bidang dalam faktanya terjadi tumpang tindih dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 06/Desa Talang Pauh dengan Gambar Situasi Tanah Nomor 159/PT/BU/1981 seluas 6.210 m² dan Sertifikat Hak Milik Nomor 07/Desa Talang Pauh dengan Gambar Situasi Tanah Nomor 158/PT/BU/1981 seluas 19.200 m².

Berdasarkan kasus di atas, hal ini menunjukkan bahwa permasalahan tersebut bertentangan dengan prinsip memperoleh kepastian hukum hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA dan juga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan kasus tersebut penulis tertarik untuk menganalisis lebih dalam terkait Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Berbasis Keadilan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu Nomor 03/G/2012/PTUN-BKL.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik adanya rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi sengketa sertifikat ganda?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa sertifikat ganda berbasis keadilan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu Nomor 03/G/2012/PTUN-BKL?

C. Keaslian Penelitian

Beberapa penelitian sebelumnya yang membahas mengenai sengketa pembatalan sertifikat ganda adalah sebagai berikut:

No.	Nama	Judul Penelitian	Bentuk Penelitian	Rumusan Masalah	Kebaharuan
1.	Dika Surya Ananda	Upaya Badan Pertanahan Nasional dalam Proses Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Perspektif Siyāsah Tanfīziyyah	Kualitatif Skripsi Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2022	1. Bagaimana upaya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lampung Selatan dalam proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda? 2. Bagaimana pandangan siyāsah tanfīziyyah tentang upaya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lampung Selatan dalam proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda?	Hasil penelitian skripsi ini menunjukkan bahwa upaya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lampung Selatan dalam ini menyelesaikan kasus sengketa sertifikat ganda dilakukan melalui tahapan pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, rapat koordinasi, gelar akhir, hingga penyelesaian kasus melalui proses mediasi di mana

					dalam proses mediasi tersebut Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lampung Selatan berperan sebagai mediator.
2.	Renaldi	Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional Terhadap Munculnya Sertifikat Dengan Kepemilikan Ganda	Yuridis normatif Skripsi Universitas Jember Tahun 2020	1. Apa bentuk pertanggungjawaban yang dapat dilakukan oleh BPN terhadap munculnya sertifikat ganda? 2. Apa akibat hukum dari sertifikat ganda yang diterbitkan oleh BPN?	Skripsi ini membahas pertanggungjawaban BPN dalam tumpang tindih kepemilikan tanah akibat tidak cermatnya sistem pendaftaran tanah dan akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda hak atas tanah.
3.	Gama Traya Aktiva	Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda Di Kelurahan Gajah Mungkur	Yuridis normatif Tesis Universitas Darul Ulum Islamic Centre	1. Bagaimana penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda di Kelurahan Gajah Mungkur?	Tesis ini menyimpulkan bahwa tanah dapat diselesaikan dengan penyelesaian sengketa sertifikat ganda, adanya

			<p>Sudirman Guppi (UNDARIS) Tahun 2023</p>	<p>2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda di Kelurahan Gajah Mungkur?</p> <p>3. Apa saja upaya yang bisa dilakukan guna menghadapi kendala dalam penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda di Kelurahan Gajah Mungkur?</p>	<p>kendala penyelesaian sengketa sertifikat ganda, dilakukan mekanisme penyelesaian hambatan sengketa sertifikat ganda.</p>
--	--	--	--	---	---

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya sertifikat ganda.
2. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa sertifikat ganda berbasis keadilan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu Nomor 03/G/2012/PTUN-BKL.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan kepada masyarakat luas mengenai penyelesaian sengketa sertifikat ganda berbasis keadilan.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan nantinya hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat praktis, seperti dijadikan sebagai kajian dan evaluasi bagi Badan Pertanahan Nasional dalam menentukan upaya penyelesaian sengketa sertifikat ganda yang terjadi di masyarakat. Bagi para Penegak Hukum diharapkan dalam melaksanakan penyelesaian sengketa sertifikat ganda sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan berpegang teguh pada keadilan, kepastian, kemanfaatan. Bagi masyarakat tentunya diharapkan dapat memberikan masukan mengenai proses hukum yang dapat ditempuh apabila terjadi sengketa sertifikat ganda.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan sarana untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten yang disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto yaitu suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu dengan cara menganalisis.⁴

⁴ Zainuddin Ali, "*Metode Penelitian Hukum*", Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 17-18.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian ilmu hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atau isu hukum yang timbul, sehingga hasil yang dicapai bukan menolak atau menerima hipotesis, melainkan memberikan solusi mengenai apa yang seharusnya dilakukan atas permasalahan yang terjadi. Metode yang digunakan untuk mengkaji memiliki perbedaan dengan ilmu yang lain.⁵

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan yuridis normatif (doktrinal), yang bertujuan untuk menganalisis dan menginterpretasikan data hukum yang bersifat sekunder, seperti Peraturan Perundang-Undangan, putusan pengadilan, dokumen-dokumen resmi, dan literatur hukum. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁶ Penelitian ini mengkaji Putusan Pengadilan Tata Usaha Bengkulu Nomor 03/G/2012/PTUN-BKL dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Pendekatan-pendekatan yang biasa digunakan dalam penelitian normatif yaitu:⁷

⁵ Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 41.

⁶ Miza Nina Adlini, et.all, "*Metode Penelitian Hukum*", Haura Utama, Sukabumi, 2022, hlm. 57.

⁷ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, "*Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*", Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 132-146.

- a. Pendekatan Perundang-Undangan, dimana penelitian ini fokus terhadap berbagai aturan hukum yang menjadi pusat dari penelitian.
- b. Pendekatan Konsep, dimana dalam penelitian tersebut memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis dan sudut pengetahuan.
- c. Pendekatan Analitis, dimana peneliti melakukan pemeriksaan secara teoritis atas makna yang terkandung dalam istilah yang banyak digunakan dalam aturan hukum, dan mencari bagaimana penerapannya dalam praktik dan putusan.
- d. Pendekatan Perbandingan, dimana penelitian itu dilakukan dengan cara mencari persamaan dan perbedaan sistem hukum diantara objek penelitian.
- e. Pendekatan Historis, dimana penelitian ini dilakukan dengan memahami hukum secara lebih mendalam sehingga memperkecil kesalahan baik dalam pemahaman maupun penerapan.
- f. Pendekatan Filsafat, dimana penelitian ini dilakukan dengan menelaah isu hukum secara menyeluruh dan mengupas secara dalam.
- g. Pendekatan Kasus, dimana penelitian ini dilakukan dengan mempelajari penerapan kaidah hukum atau norma di dalam praktiknya.

2. Jenis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan yaitu yuridis normatif atau doktrinal, maka data utamanya adalah data sekunder. Data sekunder memuat keterangan yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, dalam hal ini mengacu pada literatur, Peraturan Perundang-Undangan, maupun putusan pengadilan.

Keterangan tersebut kemudian dibedakan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dalam penelitian ini. bahan hukum primer terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan yang diurutkan berdasarkan hierarki. Bahan hukum primer dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- d. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- e. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- g. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dan Pasal 16 ayat 1 UU No 5 Tahun 1960.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berasal dari studi kepustakaan, berupa: jurnal hukum, artikel ilmiah, buku, studi kasus, dan literatur hukum lainnya yang relevan dengan topik penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun menjelaskan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia.

3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan sistem studi dokumen. Studi dokumen merupakan metode pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian. Keseluruhan bahan hukum dikategorikan sebagai langkah awal pengklasifikasian bahan hukum secara selektif. Studi dokumen yaitu studi yang mengkaji mengenai berbagai dokumen seperti Peraturan Perundang-Undangan maupun dokumen, dan juga buku-buku yang sudah ada.⁸ Studi dokumen dapat dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum yang sesuai dengan penyelesaian sengketa sertifikat ganda berbasis keadilan.

4. Analisis Data

Penyajian data dilakukan setelah proses reduksi. Penyajian data merupakan proses pemberian sekumpulan informasi yang sudah disusun yang memungkinkan untuk menarik kesimpulan. Proses penyajian data ini adalah mengungkapkan secara keseluruhan dari kelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca, maka peneliti

⁸ Ishaq, *“Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi”*, Alfabeta, Bandung, 2017, hlm. 252.

dapat memahami apa yang terjadi dalam penelitian dan apa yang dilakukan peneliti dalam mengantisipasinya. Penyajian juga dapat berbentuk matrik, diagram, tabel, dan bagan. Semua dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah dipahami.

Setelah penyajian data, bahan hukum yang sudah dikumpulkan kemudian dianalisis menggunakan pengkajian deskriptif analitik. Pengkajian ini tidak bermaksud melakukan pengujian hipotesis maupun teori, tetapi menilai konsep hukum, yang mencakup pengertian hukum, norma hukum, dan sistem hukum. Menurut D.H.M. Meuwissen sebagai pengkaji deskriptif analitik yang dilakukan dengan memaparkan, menelaah, mensistemisasi, menginterpretasi, dan mengevaluasi hukum positif.⁹

G. Sistematika Penulisan

Untuk mengetahui dengan mudah gambaran penelitian guna penyusunan tesis ini, berikut ini disajikan uraian tesis yang terdiri atas empat bab, sebagai berikut di bawah ini.

BAB I PENDAHULUAN, yang didalamnya menguraikan mengenai latar belakang masalah yang diteliti, rumusan masalah, keaslian penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, yang didalamnya menguraikan mengenai kajian teoritis yang berguna untuk acuan melakukan pembahasan terhadap pokok permasalahan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa sertifikat ganda berbasis keadilan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu

⁹ *Op.Cit.*, hlm. 180.

Nomor 03/G/2012/PTUN-BKL. Tinjauan pustaka membahas landasan teori nilai dasar hukum, teori sistem hukum, dan teori penyelesaian sengketa, tinjauan mengenai pendaftaran tanah, tinjauan mengenai sengketa tanah, tinjauan mengenai sertifikat ganda, dan tinjauan mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, yang didalamnya menguraikan mengenai penyebab terjadinya sertifikat ganda dan penyelesaian sengketa sertifikat ganda berbasis keadilan atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu Nomor 03/G/2012/PTUN-BKL.

BAB IV PENUTUP, yang didalamnya menguraikan mengenai kesimpulan yang didapatkan dalam penelitian dan saran yang ditujukan baik kepada masyarakat maupun kepada Badan Pertanahan Nasional.