



**PENGUATAN PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI
KANTOR PERTANAHAN GUNA MENCEGAH TERJADINYA
SERTIPIKAT GANDA**

UJIAN TERBUKA

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Doktor Ilmu Hukum

Oleh:

VINCENTIUS SIMON SUYANTO

NPM: 18.1003.74001.0151

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945
SEMARANG
2024**

HALAMAN JUDUL



**PENGUATAN PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI
KANTOR PERTANAHAN GUNA MENCEGAH TERJADINYA
SERTIPIKAT GANDA**

UJIAN TERBUKA

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh

Gelar Doktor Ilmu Hukum

Oleh:

VINCENTIUS SIMON SUYANTO

NPM: 18.1003.74001.0151

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945
SEMARANG
2024**



PERSETUJUAN PEMBIMBING

**PENGUATAN PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI
KANTOR PERTANAHAN GUNA MENCEGAH TERJADINYA
SERTIPIKAT GANDA**

Oleh:

**VINCENTIUS SIMON SUYANTO
NPM: 18.1003.74001.0151**

**Semarang, 7 September 2024
Telah disetujui untuk dilaksanakan**

Promotor

Ko-Promotor

**Prof. Dr. Liliana Tedjosaputra, S.H., M.H., M.M.
NIDN. 0617025202**

**Dr. Yulies Tiena Masriani, S.H., M.Hum., M.Kn.
NIDN. 0608076201**

**Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Doktor**

**Prof. Dr. Sigit Irianto, S.H., M.Hum.
NIDN. 0613016201**



PENGESAHAN KELULUSAN

Disertasi ini telah dipertahankan dalam Sidang Panitia Ujian Disertasi Program Studi Ilmu Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang pada:

Hari :

Tanggal :

Panitia Ujian

Katua

Sekretaris/ Penguji VII

Nama

NIDN

Nama

NIDN

Penguji I

Penguji II

Nama

NIDN

Nama

NIDN

Penguji III

Penguji IV

Nama

NIDN

Nama

NIDN

Penguji V

Penguji VI

Nama

NIDN

Nama

NIDN

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Vincentius Simon Suyanto
NPM : 18.1003.74001.0151
Alamat : Jalan Widoharjo No. 18, Mlatibaru, Semarang Timur,
Semarang, Jawa Tengah, 50122.

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis Disertasi ini merupakan karya ilmiah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di Universitas 17 Agustus 1945 Semarang maupun di Perguruan Tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan ko-Promotor serta dan masukan Tim Penguji.
3. 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.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademis berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Semarang, 6 September 2024

Yang membuat pernyataan,

Materai

Vincentius Simon Suyanto

NPM 18.1003.74001.0151

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

"Janganlah hendaknya kamu khawatir tentang apa pun juga, tetapi nyatakanlah dalam segala hal keinginanmu kepada Allah dalam doa dan permohonan dengan ucapan syukur"

(Filipi 4:6)

PERSEMBAHAN

Disertasi ini kupersembahkan untuk :

1. Almamaterku Universitas 17 Agustus 1945 Semarang.
2. Untuk Promotor dan ko-Promotor yang telah membimbing.
3. Orang Tua yang telah membesarkan dan membimbing saya.
4. Istri dan anak-anak.

ABSTRAK

Pendaftaran tanah merupakan langkah untuk melindungi kepemilikan hak atas tanah, Tanah yang telah didaftarkan akan mendapatkan sertipikat tanah sebagai bukti atas hak milik tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. Namun dewasa ini regulasi yang ada belum mampu mengakomodir permasalahan pertanahan khususnya permasalahan sertipikat ganda, masih ditemukannya kasus sertipikat ganda sebagaimana contoh dalam perkara dengan Nomor 170 K/Pdt/2017, Perkara Nomor 290K/Pdt/2016, dan Perkara Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr, sehingga perlu penguatan (*reinforcement*) proses pendaftaran tanah. Berdasarkan latar belakang tersebut maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu : 1) Bagaimana pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan?, 2) Faktor-Faktor apa saja penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan di Kantor Pertanahan?3) Bagaimana penguatan (*reinforcement*) pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan guna mencegah terjadinya sertipikat ganda? Dari permasalahan tersebut dianalisis menggunakan teori perlindungan hukum, teori 3 nilai hukum dan teori Lawrence M. Friedman dengan paradigma *post-positivisme*, maka ditemukan hasil bahwa : 1) Pengaturan proses pendaftaran tanah dari Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021, memasukkan muatan teknologi informasi melalui pendaftaran hingga penerbitan sertipikat elektronik untuk percepatan transformasi ekonomi, oleh sebab itu proses pendaftaran tanah adalah sebagai berikut: pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat elektronik, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen. 2) faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda, yaitu dipengaruhi oleh faktor hukum, faktor administrasi dan institusional, faktor manajemen dan sumber daya manusia, faktor social budaya, dan faktor ekonomi. 3) Penguatan (*reinforcement*) proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan guna mencegah terjadinya sertipikat ganda, dapat dilakukan dengan: melakukan pembenahan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan, melakukan penguatan (*reinforcement*) pada peraturan: Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Kata Kunci : ATR/BPN, Pengaturan, Penguatan, Proses Pendaftaran Tanah, Sertipikat Ganda.

ABSTRACT

Land registration is a step to protect land ownership rights, Land that has been registered will get a land certificate as proof of land ownership rights as regulated in the Basic Agrarian Law and Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration as amended by Government Regulation Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Apartment Units, and Land Registration. However, currently the existing regulations have not been able to accommodate land problems, especially the problem of double certificates, there are still cases of double certificates as for example in case Number 170 K / Pdt / 2017, Case Number 290K / Pdt / 2016, and Case Number 164 / Pdt.G / 2020 / PN Smr, so it is necessary to strengthen (reinforce) the land registration process. Based on this background, the problems raised in this study are: 1) How is the regulation of the land registration process at the Land Office?, 2) What factors cause double certificates on land maps at the Land Office? 3) How is the reinforcement of the regulation of the land registration process at the Land Office to prevent double certificates? From these problems analyzed using the theory of legal protection, the theory of 3 legal values and the theory of Lawrence M. Friedman with a post-positivism paradigm, the results were found that: 1) The regulation of the land registration process from Government Regulation No. 24 of 1997 and Government Regulation No. 18 of 2021, includes information technology content through registration to the issuance of electronic certificates to accelerate economic transformation, therefore the land registration process is as follows: collection and processing of physical data, proof of rights and their bookkeeping, issuance of electronic certificates, presentation of physical data and legal data, storage of general lists and documents. 2) factors causing double certificates, namely influenced by legal factors, administrative and institutional factors, management and human resource factors, socio-cultural factors, and economic factors. 3) Strengthening (reinforcement) the land registration process at the Agrarian and Spatial Planning Office/National Land Agency to prevent double certificates, can be done by: improving land measurements at the Land Office, strengthening (reinforcement) the regulations: Article 64 of Government Regulation Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Apartment Units and Land Registration, Article 63 of Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration and Article 54 of the Regulation of the Minister of ATR/BPN No. 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases.

Keywords: ATR/BPN, Regulation, Strengthening, Land Registration Process, Double Certificates.

RINGKASAN

Tanah merupakan sumber alam yang utama, semua sektor pembangunan terutama pembangunan fisik seperti pertanian, perkebunan, pemukiman, industri, transportasi memerlukan tanah. Tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat. Fungsi tanah yang sedemikian pentingnya, mendorong adanya pengaturan perihal tanah. Oleh karena tanah merupakan Sumber Daya Alam yang tidak dapat bertambah akan tetapi harus digunakan dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat, maka dibuatlah suatu peraturan.

Kebijakan pertanahan di Indonesia bersumber dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut dilaksanakan lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA, kemudian diikuti dengan dibuatnya peraturan perundang-undangan lainnya sebagai penjabaran dan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria tersebut diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. Aturan pendaftaran tanah mengalami perubahan dalam PP 18/2021, dimana telah mengadopsi kemajuan teknologi

sehingga diatur juga terkait penerbitan sertipikat elektronik. Selain itu, PP 18/2021 juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah

Di Indonesia, masih terdapat tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan. Hal ini sangat beresiko terhadap terjadinya gangguan dari pihak ke-3 (ketiga). Contohnya dapat terjadi penyerobotan atas tanah yang belum terdaftar. Kemungkinan terjadinya karena pemilik tanah tersebut tidak memiliki atas hak yang cukup terhadap tanah yang dimilikinya. Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah yang mengatur bahwa:

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, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun , termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin tentang hak-hak dari pada seseorang di atas tanah. Adanya jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“ Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan- ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Kemudian ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“ Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi : pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah; Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut; Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut di atas adalah merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan kewajiban dan keharusan bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah demi kepastian hukum. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut juga merupakan dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Pendaftaran jual beli atas hibah atau tukar menukar, bukan berfungsi untuk sahnyanya perbuatan itu, tetapi sekedar memperoleh alat bukti mengenai sahnyanya perbuatan itu. Alat bukti itu adalah Sertipikat dalam mana disebut adanya perbuatan hukum itu, dan bahwa pemiliknya sekarang ialah pembeli atau yang menerima hibah atau yang memperoleh penukaran.

Dari uraian Pasal 19 Pasal Undang-Undang Pokok Agraria tersebut di atas, khususnya ayat 1 (satu) dan 2 (dua) akibat dari pendaftaran hak atas tanah ialah diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim dikenal dengan sebutan Sertipikat tanah yang akan memberikan manfaat bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Surat tanda bukti hak atau Sertipikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila Sertipikat tersebut digunakan sebagai jaminan). Sebab yang namanya Sertipikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh negara atas dasar Undang-Undang. Sehingga dengan pengeluaran Sertipikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan. Hanya saja, dalam praktek, penerbitan Sertipikat tanah masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah Sertipikat benar-benar melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik Sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal Sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Pengadilan Tata Usaha Negara dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan Sertipikat tanah, tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam Sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan. Walaupun ada pengaturan terkait dengan pendaftaran tanah atas hak milik, namun masih terdapat kasus yang terjadi masyarakat terkait dengan Sertipikat ganda.

Proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan untuk kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur didalam Pasal 11 – Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *Jo* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023

tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, meliputi:

1) Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik;

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan baik secara sistematis maupun sporadis. Kegiatan pengukuran dan pemetaan pendaftaran tanah, meliputi:

- a. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran;
 - b. Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah;
 - c. Pengukuran dan Pemetaan Bidang-Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran;
 - d. Pembuatan Daftar Tanah;
- 2) Pembuktian Hak dan Pembukuannya
- 3) Penerbitan Sertipikat Elektronik
- 4) Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis
- 5) Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen

Apabila terhadap sebidang tanah terdapat perubahan terhadap data fisik atau data yuridis, maka dilakukan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah.

Masalah tentang pertanahan menjadi konsentrasi pemerintah di era Presiden Jokowi, sehingga pemerintah menetapkan target pendaftaran tanah pada tahun 2025 sebanyak 126 juta, yang mana melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Agus Harimurti Yudhoyono (AHY) dalam Rapat Kerja Teknis (Rakernis) Direktorat Jenderal Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang (Ditjen SPPR) dengan tema Melampaui Kadaster Lengkap. Menteri AHY menyatakan bahwa target

pendaftaran tanah 2025 yaitu 126 juta hingga Mei 2024 telah terlaksana sebanyak 120 juta.

Tantangan bidang pertanahan berikutnya adalah, meski telah didaftarkan dan dikeluarkannya sertipikat namun sengketa dan konflik pertanahan masih terus bergulir yang hingga kini belum mampu teratasi. Data terbaru dari databoks, menyebutkan bahwa konflik agraria mengalami pasang surut dari tahun ketahun dan tidak pernah benar-benar tuntas.

Yang menarik perhatian adalah adanya kasus sertipikat ganda, yang sama-sama asli dengan bidang tanah yang sama namun memiliki dua sertipikat. Perlu dipertanyakan bagaimana Lembaga penerbit sertipikat tanah yaitu ATR/BPN dapat mengeluarkan sertipikat yang tumpang tindih, terlebih adanya kasus sertipikat ganda ini tidak sekali atau dua kali terjadi. Salah satu contohnya yaitu kasus sertipikat ganda yang diangkat di hadapan pengadilan hingga tingkat kasasi yaitu perkara dengan Nomor Register 170 K/Pdt/2017 dan perkara Nomor Register Nomor 290 K/Pdt/2016, serta perkara Nomor Perkara 164/Pdt.G/2020/PN Smr.

Faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan, yaitu :

(1) Faktor Hukum :

Regulasi yang ada belum sepenuhnya komprehensif atau jelas dalam mengatur prosedur yang harus diikuti untuk mencegah sertipikat ganda. Faktor hukum yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah karena kelemahan dalam

Pengaturan dan Regulasi Pertanahan. Ketiadaan kepastian hukum mengenai status kepemilikan tanah membuat tanah tersebut rentan terhadap sengketa, terutama jika terjadi perubahan peraturan atau interpretasi hukum yang berbeda. Ketidakpastian ini membuat tanah rentan terhadap klaim oleh pihak lain, yang kemudian bisa berujung pada sengketa hukum. Tanpa kepastian hukum yang jelas dan perlindungan legal yang kuat, pemilik tanah tidak memiliki jaminan penuh atas hak kepemilikan mereka. Seperti dalam Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang mengatur terkait dengan pemberian sanksi terhadap pejabat yang melanggar, tetapi kurang jelas mengenai mekanisme penegakan dan pengawasannya. Tidak diatur secara rinci bagaimana proses investigasi dan verifikasi pelanggaran dilakukan, atau siapa yang memiliki kewenangan utama dalam memutuskan sanksi yang diberikan.

(2) Faktor Administratif dan Institusional :

- a) Ketidakteraturan dalam Administrasi Pertanahan: Ketidakteraturan dalam administrasi pertanahan merujuk pada masalah-masalah yang terjadi dalam pengelolaan dan pengaturan data, dokumen, serta proses administrasi yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.
- b) Pengawasan Internal yang Lemah: Sistem pengawasan internal yang tidak efektif di dalam institusi pertanahan membuat sulit

untuk mendeteksi dan mencegah praktek manipulasi. Ketika tidak ada mekanisme yang kuat untuk memonitor dan mengaudit proses pendaftaran tanah, kemungkinan terjadinya kesalahan atau kecurangan meningkat.

(3) Faktor Manajemen dan SDM :

- a. Ketidakakuratan dalam proses pengukuran tanah yang disebabkan oleh penggunaan alat yang salah dan metode yang salah.
- b. Kualitas Manajemen yang Lemah: karena kurangnya pengawasan dan pengendalian Internal, pengambilan keputusan yang tidak tepat dan pengabaian prosedur standar.
- c. Kurangnya Kompetensi SDM: kurangnya pelatihan dan keterbatasan pengetahuan hukum.
- d. Kurangnya Koordinasi dengan Lembaga Terkait: kewenangan dalam penerbitan sertifikat tanah sering kali melibatkan beberapa instansi, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kepala Desa/ Lurah. Kurangnya koordinasi dan sinkronisasi data antar instansi ini dapat menyebabkan penerbitan sertifikat tanah yang sama kepada pihak yang berbeda.

(4) Faktor Sosial dan Budaya

Faktor sosial dan budaya merujuk pada berbagai aspek dari kehidupan masyarakat dan kebudayaan yang mempengaruhi perilaku, nilai, dan

cara interaksi mereka dalam konteks tertentu. Faktor penyebabnya yaitu: kurangnya kesadaran dan pemahaman masyarakat, budaya hukum yang lemah dan praktik manipulasi dan kecurangan.

(5) Faktor Ekonomi:

a) Motivasi Ekonomi: Tanah merupakan aset yang bernilai tinggi, sehingga motivasi ekonomi dapat mendorong individu atau kelompok untuk melakukan pendaftaran ganda demi keuntungan finansial.

b) Permintaan tinggi terhadap tanah: Di daerah dengan permintaan tinggi untuk tanah, baik untuk keperluan perumahan, komersial, atau pertanian, ada dorongan untuk mendapatkan sertifikat tanah secara cepat dan mungkin dengan cara yang tidak sah. Peningkatan permintaan ini bisa menyebabkan individu atau pihak tertentu berusaha mendapatkan sertifikat ganda untuk memaksimalkan keuntungan.

Dilihat dari masih terjadinya sertifikat ganda, perlu ada penguatan baik dalam pembenahan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan serta Penguatan (*reinforcement*) proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan guna mencegah terjadinya sertifikat ganda, dapat dilakukan dengan :

- 1) Pembenahan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan
- 2) Melakukan penguatan (*reinforcement*) pada peraturan berikut ini:

- (1) Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan dalam kondisi tertentu dan dalam jangka waktu tertentu. Berikut adalah analisis kelemahan pasal ini yang berpotensi menyebabkan sertipikat ganda. Sehingga memerlukan penguatan dengan cara memperpanjang batas waktu pembatalan administratif dari 5 tahun menjadi 10 tahun atau lebih. Alasan perpanjangan waktu adalah memberikan waktu yang cukup untuk mengidentifikasi kesalahan administrasi, mengakomodasi kasus yang kompleks, mencegah mafia tanah memanfaatkan celah batas waktu, memperkuat pengawasan dan verifikasi serta mengurangi beban pengadilan.

- (2) Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Pasal ini hanya mengatur sanksi administratif, dan tidak jelas dalam menentukan jenis sanksi, sehingga perlu melakukan penguatan dengan cara mengatur jenis sanksi yang lebih komprehensif meliputi sanksi administrasi, sanksi perdata. Dengan jenis dan tingkatan yang ditentukan.

(3) Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Pasal 54 memberikan dasar hukum untuk pemberian sanksi terhadap pejabat yang melanggar, tetapi kurang jelas mengenai mekanisme penegakan dan pengawasannya. Tidak diatur secara rinci bagaimana proses investigasi dan verifikasi pelanggaran dilakukan, atau siapa yang memiliki kewenangan utama dalam memutuskan sanksi yang diberikan. Kemudian dalam Pasal ini juga tidak menjelaskan lebih rinci terkait dengan sanksi administratif yang diberikan kepada pejabat BPN untuk membatalkan kembali sertipikat yang telah dikeluarkan. Sehingga perlu melakukan penguatan dengan cara Mengatur jenis sanksi yang lebih komprehensif meliputi sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana. Dengan jenis dan tingkatan yang ditentukan. Dan jangka waktu untuk penegakan sanksi setelah pelanggaran ditemukan. Kemudian juga perlu melakukan menambah ketentuan terkait dengan kewajiban BPN untuk membatalkan sertipikat yang telah dikeluarkan. BPN (Badan Pertanahan Nasional) memang seharusnya bertanggung jawab atas produk yang mereka keluarkan, termasuk sertipikat tanah. Dalam kasus sertipikat ganda, BPN sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan sertipikat memiliki tanggung jawab untuk tidak hanya menyelesaikan sengketa melalui mediasi atau peradilan, tetapi juga melalui mekanisme internal yang lebih kuat, termasuk pembatalan

sertipikat yang bermasalah. Untuk memperkuat pengaturan agar BPN bertanggung jawab penuh atas produk yang mereka keluarkan, termasuk sertipikat tanah, terutama dalam kasus sertipikat ganda, rekomendasi penguatan regulasi berikut dapat diterapkan dalam dengan Pembentukan Mekanisme Pembatalan Sertipikat Internal BPN.

SUMMARY

Land is source nature is the main thing, all sector development especially development physique like agriculture, plantation, settlement, industry, transportation need land. Land has very strategic function in fulfil the needs of the state and the people are increasing diverse and increasing. Functions such a land importance, encourage existence arrangement regarding land. Therefore land is Natural Resources that are not can increase will but must used and utilized for welfare society, then made a regulation.

Policy land in Indonesia is sourced from from Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that earth, water and wealth nature contained inside it controlled by the state and used For as big as possible prosperity of the people. Provisions the implemented more further by law Number 5 of 1960 concerning Basic Rules of Procedure Agrarian furthermore called UUPA, then followed with made by him regulation legislation other as description and implementation from Constitution Main Point Agrarian the set up in the Regulation Government Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Apartment Units, and Land Registration. Rules registration land experience change in PP 18/2021, where has adopt progress technology so that also regulated related publishing certificate electronics. In addition, PP 18/2021 will also arrange policy new related giving rights to the Above Ground and Basement Space. The purpose is overcome problem limitations availability land for development urban, efficiency use existing land, as well as development building in a way vertical including development infrastructure above / below land.

In Indonesia, still there is undeveloped land registered at the Land Office. This is very risky to the occurrence disturbance from 3rd party (third). For example can happen encroachment on undeveloped land registered. Possibility the occurrence Because owner land the No own on sufficient rights to the land he owns. Registration land in Indonesia is regulated in Article 1 paragraph (9) of the Regulations Government Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Apartment Unit, and Land Registration which regulates that :

Land Registration is series activities carried out by the Government in a way Keep going continuous, ongoing and regular covering collection, processing, bookkeeping and presentation as well as maintenance of physical data and legal data , in form maps and lists, regarding Land parcels, Above Ground Space, Underground Space and units House stack , including giving letter sign proof his rights for existing plots of land, above ground space, underground space his rights and rights owned by on Apartment Unit as well as rights certain things that burden him .

With existence registration this land is new can guaranteed about rights than someone above land. There is a guarantee certainty This law is stated in provisions of Article 19 paragraph (1) of the Law Main Point Agrarian which reads:

" For ensure certainty law by the government held registration land throughout Indonesia according to the provisions that are regulated with Regulation Government "

Then Article (2) of the Law Main Point Agrarian which reads :

" Registration the in Article (1) of this article includes : measurement , mapping and bookkeeping land ; Registration rights on land and transition right said ; Granting letters sign proof rights , which apply as tool strong evidence "

Provisions of Article 19 paragraph (1) of the Law Main Point Agrarian mentioned above is is provisions intended to government For to organize registration land throughout the territory of the Republic of Indonesia. The provisions the is

obligations and requirements for government For organize and organize registration land for certainty law. The provisions of Article 19 paragraph (1) of the Law Main Point Agrarian it is also a base law implementation registration land in Indonesia. Registration sell buy on grant or swap exchange, not functioning For legitimacy action that, but just to obtain tool proof about legitimacy action That . Evidence That is Certificate in which it is called existence action law that, and that the owner Now is buyer or the recipient grant or who obtains exchange.

From the description of Article 19 of the Law Main Point Agrarian mentioned above, in particular paragraphs 1 (one) and 2 (two) consequences from registration right on land is given to him letter sign proof common rights known with designation Certificate the land to be give benefit for holder right on the land in question.

Letter of acceptance proof right or Certificate land That can functioning create orderly law land as well as help activate activity people's economy (for example if Certificate the used as guarantee). Because the name Certificate right is sign proof on land that has been registered by a legitimate official body carried out by the state base Law. So that with expenditure This certificate, signifies has There is registration land that is done. Howeve, in practice, publishing Certificate land Still can questionable its effectiveness in give certainty and protection law, is it Certificate truly protect rights (subject) or the land (object) or only proof physique The certificate just because often happen when brought to court , can just acknowledged formally the Certificate, but No protect subject and object. The State Administrative Court can just reject state For cancel Certificate land, but justice

general declare the person registered his name in Certificate No entitled on disputed land. Although There is arrangement related with registration land on right belong to, but Still there is the case that occurred public related with Certificate double.

Registration process land at the Agrarian and Spatial Planning Office/ National Land Agency, for activity registration land For first time set in Article 11 – Article 35 of the Regulations Government Number 24 of 1997 concerning Land Registration Joe Regulation Government Number 18 of 2021 and the Ministerial Regulation Agrarian and Spatial Planning/ Head of the National Land Agency Number 3 of 2023 concerning Publishing Document Electronics In Activities Land Registration , includes :

1) Physical Data Collection and Processing ;

For needs physical data collection and processing done activity measurement and mapping Good in a way systematic and also sporadic. Activities measurement and mapping registration land, including :

- a. Base Map Creation Registration;*
- b. Determination of Boundaries of Land Plots;*
- c. Measurement and Mapping Land Plots and Making Registration Maps;*
- d. Preparation of Land Register;*

2) Proof of Rights and its Bookkeeping

3) Publishing Certificate Electronic

4) Presentation of Physical Data and Legal Data

5) Storage of General Lists and Documents

If to a piece land there is change to physical data or legal data , then done maintenance of registration data land. Purpose of registration land that is For give certainty and protection law to holder certificate right on land.

Problem about land become concentration government in the era of President Jokowi, so that government set registration targets land in 2025 as much as 126 million, which through the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/ Head of the National Land Agency, Agus Harimurti Yudhoyono (AHY) in Meeting Technical Work (Rakernis) Directorate General Survey and Mapping Land and Space (Directorate General of SPPR) with theme Beyond Cadastre Complete . Minister AHY stated that the registration target land 2025 is 126 million until May 2024 has implemented as much as 120 million.

Challenge field land next is, even though has registered and issued certificate However disputes and conflicts land Still Keep going rolling up to now Not yet capable resolved. Latest data from databoks, said that conflict agrarian experiencing ups and downs from year yearly and not Once truly complete.

Which are interesting attention is existence case certificate double, which is the same original with field the same land However have two certificates . Need questionable How the Publishing Institution certificate land namely ATR/BPN can emit overlapping certificates, especially existence case certificate this double is not very or twice happened. One of them for example that is case certificate double raised in front court until level cassation that is case with Register Number 170 K/ Pdt /2017 and case Register Number 290 K/ Pdt / 2016, and case Number Case 164/ Pdt.G /2020/PN Smr.

Factors reason the occurrence double certificates on land maps , namely :

(1) Factor Law :

Existing regulations are not yet fully comprehensive or clear in arrange procedures that must be followed For prevent double certificate. Factor the law that causes the occurrence double certificate in registration land in Indonesia is Because weakness in Arrangement And Regulation Land. Absence certainty law regarding ownership status land make land the prone to to disputes, especially If happen change regulation or interpretation different laws. Uncertainty This make land prone to to claim by party others, which could then lead to disputes law. Without certainty clear law And strong legal protection, owner land No own guarantee full of rights ownership they. Like in Article 54 of the Regulations Minister of ATR/BPN No. 21 of 2020 concerning Handling And Completion Case Land, which regulates related with giving sanctions to the offending official, however not enough clear about mechanism enforcement And his supervision. No arranged in detail how the investigation process And verification violation done, or who has authority main in decide sanctions imposed.

(2) Factor Administrative And Institutional :

- a) Irregularity in Administration Land : Irregularity in administration land referring to the problems that occur in management And data management, documents, and related administrative processes with registration land .*
- b) Supervision Weak Internal : System supervision internal that is not effective in in institution land make difficult For detect And prevent practice*

manipulation . When there is no strong mechanism For monitor And audit the registration process land, possibility the occurrence error or fraud increase.

(3) Factor Management And HR :

- a. Inaccuracy in the process of measurement land caused by use wrong tools and wrong methods.*
- b. Quality Weak Management : because lack of Internal supervision and control , decision making decision that is not right and neglect procedure standard.*
- c. Lack of HR competency : lack of training and limitations knowledge law .*
- d. Lack of Coordination with Related Institutions : authority in publishing certificate land often involves a number of agencies , such as the National Land Agency (BPN), Officials Maker Land Deed (PPAT), Village Head /Lurah. Lack of coordination and synchronization of data between This agency can cause publishing certificate the same land to different parties.*

(4) Social and Cultural Factors

Social and cultural factors refers to various aspect from life society and culture that influence behavior, values , and ways interaction they in context certain. The causal factors namely: lack of awareness and understanding society, culture weak laws and practices manipulation and fraud.

(5) Economic Factors:

- a) *Economic Motivation : Land is valuable assets high, so that motivation economy can push individual or group For do registration double for profit financial .*
- b) *Request tall to land : In the area with request tall For land , good For needs residential, commercial, or agriculture, there is encouragement For get certificate land in a way fast and possible with the way that is not valid . Improvement this request can cause individual or party certain try get certificate double For maximize profit.*

Viewed from Still the occurrence certificate double, need There is strengthening Good in improvement measurement land at the Land Office as well as Reinforcement of the registration process land at Land Office for purposes of prevent the occurrence certificate double , can done with :

- 1) *Improvement measurement land at the Land Office*
- 2) *Do reinforcement of regulations the following :*

(1) Article 64 of the Regulations Government Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Apartment Units and Land Registration. Article 64 of Government Regulation Number 18 of 2021 states that cancellation of Land Rights due to administrative defects can only be carried out under certain conditions and within a certain period of time. The following is an analysis of the weaknesses of this article that have the potential to cause duplicate certificates. So it requires strengthening by extending the time limit for administrative cancellation from 5 years to 10 years or more. The reason for the extension of time is to provide sufficient

time to identify administrative errors, accommodate complex cases, prevent land mafia from exploiting time limit loopholes, strengthen supervision and verification and reduce the burden on the courts.

(2) Article 63 of Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration

This article only regulates administrative sanctions, and is not clear in determining the type of sanctions, so it is necessary to strengthen it by regulating more comprehensive types of sanctions including administrative sanctions, civil sanctions and criminal sanctions. With the types and levels specified.

(3) Article 54 of the Regulation of the Minister of ATR/BPN No. 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases

Article 54 provides a legal basis for imposing sanctions on violating officials, but is less clear regarding the enforcement and oversight mechanisms. It is not regulated in detail how the investigation and verification process for violations is carried out, or who has the primary authority to decide on the sanctions given. Then, this article also does not explain in more detail regarding the administrative sanctions given to BPN officials to cancel certificates that have been issued. So it is necessary to strengthen it by regulating more comprehensive types of sanctions including administrative sanctions, civil sanctions and criminal sanctions. With the types and levels specified. And the time period for enforcing sanctions after violations are discovered. Then it is also necessary to add provisions related

to the obligation of BPN to cancel certificates that have been issued. BPN (National Land Agency) should indeed be responsible for the products they issue, including land certificates. In the case of duplicate certificates, BPN as the institution authorized to issue certificates has the responsibility to not only resolve disputes through mediation or court, but also through stronger internal mechanisms, including the cancellation of problematic certificates. To strengthen the regulation so that BPN is fully responsible for the products they issue, including land certificates, especially in cases of double certificates, the following regulatory strengthening recommendations can be implemented, namely the Establishment of an Internal BPN Certificate Cancellation Mechanism.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa atas limpahan berkat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi yang berjudul: **“PENGUATAN PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI KANTOR PERTANAHAN GUNA MENCEGAH TERJADINYA SERTIPIKAT GANDA”**

Penulisan ini disusun dengan tujuan untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Doktor (S3) pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang.

Tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji dan menganalisis proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan, kemudian mengkaji dan menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan di Kantor Pertanahan, serta untuk penguatan pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan guna mencegah terjadinya sertipikat ganda.

Penulis menyadari bahwa dalam Disertasi ini belum sempurna, sehingga penulis menerima segala masukan, pendapat dan saran untuk penyempurnaan tulisan ini.

Dalam kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati dan penuh hormat penulis mengucapkan terima kasih yang setulus tulusnya kepada pihak-pihak yang telah memberikan bantuan baik langsung maupun tidak langsung dalam penulisan Disertasi ini kepada Bapak/Ibu:

1. Prof. Dr. Drs. H. Suparno, M.Si, selaku Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Semarang.
2. Prof. Dr. Edy Lisdiyono, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, sekaligus Penguji, yang dengan kesabaran memberikan ilmu dan membimbing serta mengarahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan Disertasi ini.
3. Prof. Dr. Sigit Irianto, S.H, M.Hum. selaku Ketua Program Studi Hukum Program Doktor (PSHPD) Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Sekretaris sidang sekaligus sebagai Penguji, yang telah

memberikan masukan dan arahan kepada penulis.

4. Prof. Dr. Liliana Tedjosaputra, S.H., M.H., M.M. selaku Promotor sekaligus sebagai Penguji yang dengan kesabaran memberikan ilmu dan membimbing serta mengarahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan Disertasi ini.
5. Dr. Yulies Tiena Masriani, S.H., M.Hum., M.Kn.. selaku Co-Promotor sekaligus sebagai Penguji yang dengan kesabaran memberikan ilmu dan membimbing serta mengarahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan Disertasi ini.
6. Dr. Mashari, S.H., M.Hum, selaku Sekretaris Bidang Akademik Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, yang telah memberikan bimbingan akademik dan arahan kepada penulis.
7. Dr. Sri Mulyani, SH, M.Hum, selaku Sekretaris Bidang Administrasi dan Keuangan Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, yang telah memberikan semangat dan arahan kepada penulis untuk segera menyelesaikan Disertasi ini.
8. Dr. Johan Erwin Isharyanto, S.H., M.H. sebagai penguji, yang telah memberi masukan yang sangat berharga berupa pertanyaan, masukan, saran, tanggapan, sehingga menambah bobot dan kualitas karya tulis ini.
9. Dr. R.R. Widyarini Indriasti Wardani, S.H., M.Hum. sebagai penguji yang telah memberi masukan yang sangat berharga berupa pertanyaan, saran dan masukan, tanggapan, kritik, sehingga menambah bobot dan kualitas karya tulis ini.
10. Bapak/Ibu Dosen Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, yang dengan keikhlasan dan kemuliaan hati telah memberikan ilmu kepada penulis selama belajar di Kampus Untag Pemuda Semarang.
11. Rekan-rekanku Angkatan VII Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, yang selalu

memberikan semangat kepada Penulis.

12. Bapak dan Ibu narasumber serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas semangat dan doanya.
13. Orang Tua saya, Suyanto, SH dan Darmajanti Nurdiansyah TM yang telah memberikan dukungan formil maupun materiil.
14. Istri tercinta Merry, SH, M.Kn., dan anak-anak saya Veronica Kimberly dan Sisilia Mersi yang selalu memberikan semangat dan mendukung saya.

Semoga penulisan Disertasi ini dapat berguna bagi orang lain serta bermanfaat bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

Semarang, 7 September 2024

Vincentius Simon Suyanto

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PENGESAHAN KELULUSAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
ABSTRAK	vii
<i>ABSTRACT</i>	viii
RINGKASAN	ix
<i>SUMMARY</i>	xxi
KATA PENGANTAR	xxxii
DAFTAR ISI.....	xxxiv
GLOSARI (<i>GLOSSARY</i>).....	xxxviii
DAFTAR TABEL.....	xli
INDEKS	xlii
DAFTAR SINGKATAN	xliv
BAB I PENDAHULUAN	1
1. 1. Latar Belakang Masalah	1
1. 2. Fokus Studi dan Permasalahan	13
1.2.1 Fokus Studi	13
1.2.2 Permasalahan.....	15
1. 3. Tujuan Penelitian	15
1. 4. Kegunaan Penelitian	15
1. 5. Kerangka Pemikiran.....	17
1. 6. Kerangka Teori	18
1.6.1 <i>Grand Theory</i>	18
1.6.2 <i>Middle Theory</i>	23
1.6.3 <i>Applied Theory</i>	28
1. 7. Metode Penelitian	30

1.7.1	Titik Pandang (<i>Stand Point</i>).....	30
1.7.2	Paradigma Penelitian.....	31
1.7.3	Jenis Penelitian.....	37
1.7.4	Pendekatan Penelitian	38
1.7.5	Sumber Data.....	38
1.7.6	Teknik Pengumpulan Data.....	40
1.7.7	Teknik Analisis Data.....	40
1.7.8	Teknik Validasi Data.....	41
1. 8.	Orisinalitas Penelitian	43
BAB II TINJAUAN PUSTAKA		46
2. 1.	Pengertian Tanah	46
2. 2.	Macam-Macam Hak-Hak Atas Tanah di Indonesia.....	55
2.2.1	Hak Milik	57
2.2.2	Hak Guna-Usaha	60
2.2.3	Hak Guna Bangunan	62
2.2.4	Hak Pakai Atas Tanah.....	65
2.2.5	Hak Sewa Untuk Bangunan	67
2.2.6	Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan.....	70
2.2.7	Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan di tetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang di sebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria.....	72
2. 3.	Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia	74
2. 4.	Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).....	80
2. 5.	Penguatan (Reinforcement)	88
2. 6.	Pendaftaran Tanah	89
2. 7.	Sertipikat Hak Atas Tanah	101
2. 8.	Sertipikat Ganda.....	111
2. 9.	Sengketa Pertanahan	117
BAB III PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI KANTOR PERTANAHAN		123

3. 1. Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan	123
3.1.1 Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.....	130
3.1.2 Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah.....	152
3. 2. Sertipikat Sebagai Alat Bukti Yang Sah.....	165
BAB IV FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA SERTIPIKAT GANDA PADA PETA PERTANAHAN	174
4. 1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Sertipikat Ganda Pada Peta Pertanahan.....	174
4. 2. Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)	197
4. 3. Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda Di Pengadilan	211
4. 4. Analisis Kasus Sertipikat Ganda Perkara Nomor 170K/Pdt/2017, Perkara Nomor 290 K/Pdt/2016, dan Perkara Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr.	216
4.4.1 Putusan Nomor 170K/Pdt/2017	216
4.4.2 Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016	222
4.4.3 Putusan Nomor 164/Pdt.G/2020/PN.Smr	240
BAB V PENGUATAN PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI KANTOR PERTANAHAN GUNA MENCEGAH TERJADINYA SERTIPIKAT GANDA	253
5. 1. Studi Komparasi Proses Pendaftaran Tanah di Indonesia dengan Negara Lain	253
5. 1. 1. Negara Belanda	253
5. 1. 2. Negara Inggris	260
5. 1. 3. Negara Amerika Serikat.....	266
5. 2. Penguatan Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah Di Kantor Pertanahan Guna Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda.....	268
5. 2. 1. Pembinaan Pengukuran Tanah di Kantor Pertanahan	274
5. 2. 2. Penguatan (<i>reinforcement</i>) Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah di ATR/BPN guna Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda	276
BAB VI PENUTUP.....	310
6. 1. Simpulan	310

6. 2. Saran	317
DAFTAR PUSTAKA	319

GLOSARI (*GLOSSARY*)

Akta Jual Beli	: Akta Jual Beli atau AJB adalah dokumen autentik yang menjadi bukti terjadinya peralihan hak atas properti, baik tanah dan/atau bangunan karena jual-beli.
Asas Nemo Plus Juris	: Asas ini menyatakan bahwa seseorang tidak dapat mengalihkan suatu hak atas tanah melebihi apa yang dihak-inya.
<i>Dismissal Proses</i>	: Proses penelitian terhadap gugatan yang masuk yang dilaksanakan oleh ketua Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
Hak Ulayat	: Kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah, wilayah, dan sumber daya alam yang ada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya.
Geospasial	: Data yang mencakup informasi yang berkaitan dengan lokasi di permukaan Bumi.
<i>Geotagging</i>	: Proses penambahan metadata yang berisi informasi geografis tentang suatu lokasi ke dalam peta digital.
Kantor Pertanahan	: Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berada di wilayah kabupaten atau kota.
Konflik	: Konflik adalah nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dan atau warga atau kelompok masyarakat dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.
<i>Omnibus Law</i>	: Metode pembuatan regulasi yang di dalamnya menghimpun sejumlah aturan yang mana esensi setiap aturan berbeda-beda dalam satu kodifikasi.
<i>Overlapping</i>	: Tumpang tindih.

- Paradigma : adalah suatu 'kerangka' [pemikiran] yang meliputi beragam *belief* dan standar. Kerangka ini menetapkan ruang lingkup dari segala hal yang dianggap 'sah' dalam suatu bidang ilmu, disiplin, atau cabang ilmu pengetahuan di mana paradigma tersebut diaplikasikan.
- Pendaftaran Tanah Secara Sistematis : adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.
- Pendaftaran Tanah Secara Sporadik : adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.
- Penguatan (*reinforcement*) : adalah segala bentuk respon yang merupakan bagian dari modifikasi tingkah laku untuk memberikan informasi atau umpan balik bagi atas perbuatan atas respon yang diberikan sebagai suatu dorongan atau koreksi.
- Peta Pendaftaran : Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
- Quick Response Code* : Teknologi yang mampu menyimpan sejumlah informasi yang dikemas dalam bentuk code unik, memiliki kapasitas penyimpanan yang lebih tinggi dan fleksibel terhadap yang disimpan sehingga mampu menyimpan lebih banyak data dan informasi, bahkan dapat melakukan enkripsi data berbentuk situs web, alamat email bahkan video dan bentuk lainnya.
- Registration of Deeds* : Sistem pendaftaran akta.
- Registration of Titles* : Sistem pendaftaran hak.
- Ruang atas tanah : adalah ruang yang berada di atas permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah.

- Ruang bawah tanah** : adalah ruang yang berada di bawah permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah.
- Sengketa** : Sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status Keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu.
- Sertipikat-el** : adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik yang Data Fisik dan Data Yuridisnya telah tersimpan dalam BT-el.
- Sistem Hukum** : merupakan suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan dimana terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusunan menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran tersebut untuk mencapai suatu tujuan.
- Surat ukur** : adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
- Tanda Tangan Elektronik** : adalah tanda tangan yang digunakan sebagai alat verifikasi dan autentikasi secara digital menggunakan Sertipikat Elektronik yang diterbitkan Penyelenggara Sertipikat Elektronik (PSrE) Indonesia yang diakui oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika.

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan Sertipikat Ganda dan Sertipikat Tumpang Tindih	116
Tabel 2. Perbedaan Pengertian Pendaftaran Tanah Pasa PP No. 24 Tahun 1997 dengan PP No. 18 Tahun 2021	126
Tabel 3. Jumlah Kasus dan Luas Area Konflik Agraria di Indonesia Tahun 2020 hingga 2023	181
Tabel 4. Jumlah Pengaduan yang Diterima Ombudsman RI Berdasarkan Jenis Substansinya (Jan-Jun 2023)	182
Tabel 5. Perbandingan Putusan Nomor 170 K/Pdt/2017, Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016, Putusan Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr	248
Tabel 6. Rekomendasi Penguatan Proses Pendaftaran Tanah Guna Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda	277

INDEKS

A

Agraria, x, xi, xii, xiii, xiv, *xviii*, xix, xx, xxi, xxii, xxiii, xxvi, 1, 3, 4, 5, 13, 15, 16, 27, 30, 38, 39, 40, 45, 46, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 62, 64, 67, 71, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 92, 96, 97, 102, 106, 107, 117, 119, 121, 125, 126, 127, 130, 150, 172, 187, 188, 194, 208, 209, 210, 212, 267, 268, 269, 270, 279, 283, 291, 296, 297, 311, 314, 315, 317, 319, 320, 321, 322

Alat Bukti, 163

Analisis Kasus, 228, 237

ATR/BPN, xiii, xiv, xv, *xviii*, xxii, xxiii, xxiv, xxvi, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 30, 39, 41, 79, 121, 126, 131, 132, 133, 134, 137, 139, 144, 146, 149, 151, 164, 196, 201, 208, 209, 210, 213, 222, 264, 270, 271, 272, 279, 280, 281, 283, 285, 287, 291, 297, 299, 302, 311, 314, 317, 318

D

Dokumen Elektronik, xiv, *xviii*, xxii, xxvi, 38, 102, 103, 127, 130, 137, 149, 164, 196, 268, 272, 279, 280, 285, 287, 293, 312, 315, 321

F

Faktor Penyebab, 187

H

Hak Milik, xxxix, 7, 8, 9, 11, 43, 48, 56, 106, 107, 160, 193, 229, 232, 233, 235, 236, 245, 248, 249, 253, 254, 259, 260, 321

K

Kantor Pertanahan, xi, *xviii*, xx, xxvi, 2, 7, 9, 39, 42, 91, 94, 98, 101, 105, 113, 117, 126, 131, 132, 137, 140, 144, 145, 146, 147, 149, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 160, 161, 162, 164, 165, 193, 195, 196, 198, 199, 204, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 228, 229, 234, 245, 263, 269, 270, 271, 272, 314

Keadilan, 24, 25, 43, 241, 243, 322

Kepastian Hukum, 43, 48, 241, 243, 250, 321, 322

Kompetensi, xvi, xxv, 202, 313

Konflik Pertanahan, 209, 320

KUH Perdata, 178, 227, 246, 247

M

Mafia Tanah, 275

Mediasi, 210, 211, 217

N

NIB, xxxix, 137, 138

P

Paradigma, 31, 32, 34, 35, 36, 319

Pembuktian, xiv, xxiii, 141, 142, 163, 224, 227, 246, 312

Pembuktian Hak, xiv, xxiii, 141, 142, 312

Penanganan, *xviii*, xxvi, 38, 117, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 216, 218, 221, 222, 268, 286, 288, 294, 296, 297, 315, 320, 321

- Pendaftaran Tanah, x, xi, xiii, *xviii*,
 xix, xx, xxii, xxvi, 2, 4, 5, 28, 38,
 39, 40, 46, 79, 80, 81, 88, 89, 90,
 93, 94, 96, 97, 99, 101, 102, 121,
 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129,
 130, 138, 141, 142, 150, 158, 162,
 164, 166, 167, 171, 173, 175, 178,
 183, 184, 185, 196, 200, 244, 266,
 267, 268, 270, 272, 273, 279, 283,
 291, 294, 311, 314, 315, 319, 321,
 322
- Penguatan (*reinforcement*), *xviii*,
 xxvi, 87, 265, 272, 314
- Penyelesaian, *xviii*, xxvi, 38, 112,
 116, 117, 132, 191, 208, 210, 211,
 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221,
 222, 264, 268, 296, 297, 315, 320,
 321, 322
- Penyelesaian Kasus, *xviii*, xxvi, 38,
 117, 208, 210, 211, 214, 216, 217,
 218, 219, 220, 221, 222, 268, 296,
 297, 315, 321
- Penyelesaian Sengketa, 112, 116,
 117, 132, 208, 222, 264, 320, 322
- Peraturan Menteri, xiii, *xviii*, xxii,
 xxvi, 38, 81, 102, 117, 127, 130,
 150, 208, 267, 268, 272, 279, 283,
 291, 296, 297, 299, 311, 315, 321
- Peraturan Pemerintah, x, xii, xiii,
xviii, xix, xx, xxii, xxvi, 2, 3, 38, 46,
 57, 58, 60, 62, 69, 89, 90, 93, 95,
 96, 97, 98, 99, 109, 110, 121, 122,
 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130,
 135, 141, 142, 149, 150, 157, 165,
 189, 244, 266, 267, 268, 272, 273,
 274, 311, 314, 321
- Perlindungan Hukum, 20, 27, 111,
 320
- Peta Dasar, xiv, xxiii, 133
- Peta Pertanahan, 187
- Prosedur, 94, 175, 184, 189, 288, 294,
 296
- Putusan Pengadilan, 224, 261
- R**
- Revisi, 97
- S**
- Sengketa Pertanahan, 116, 117, 209,
 222, 320
- Sertipikat Elektronik, xiv, xxiii, 102,
 103, 144, 164, 312
- Sertipikat Ganda, 39, 41, 110, 112,
 187, 208, 222, 228, 259, 264, 270,
 272, 273, 322
- Sistem Elektronik, 103, 128, 134,
 144, 146, 147, 152, 153, 164, 197,
 279, 281, 283, 284, 292, 293
- Sistem Publikasi, 167, 169
- Sistematis, 200
- Sumber Daya Manusia, 199, 270, 271
- Surat Ukur, 11, 141, 235, 236, 251,
 254, 259, 317
- SWOT, 191, 192
- V**
- Verifikasi, 278, 281, 282, 286, 287,
 288, 289, 292, 293, 295, 298, 301
- W**
- Wawancara, 196, 198, 199, 206, 208,
 270

DAFTAR SINGKATAN

AJB	: Akta Jual Beli
AR/VR	: <i>Augmented Reality/Virtual Reality</i>
ATR/BPN	: Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional
BNBP	: Penerimaan Negara Bukan Pajak
BT-El	: Buku Tanah Elektronik
Ditjen SPPR	: Direktorat Jenderal Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang
DJP	: Direktorat Jenderal Pajak
GIM	: <i>Graphic Index Mapping</i>
HGB	: Hak Guna Bangunan
HGU	: Hak Guna Usaha
HIR	: Herzien Inlandsch Reglement
HP	: Hak Pakai
HPAT	: Hak Penguasaan Atas Tanah
HPL	: Hak Pengelolaan
IGT	: Informasi Geospasial Tematik
Juknis	: Petunjuk Teknis
KKP	: Komputerisasi Kegiatan Pertanahan
KPP	: Kantor Pertanahan Kabupaten
KSP	: Kebijakan Satu Peta
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
NIB	: Nomor Identifikasi Bidang Tanah
Permen	: Peraturan Menteri

Permen	: Peraturan Menteri
PHT	: Pengalihan Hak Tanah
PJB	: Pengikatan Jual Beli
PNBP	: Penerimaan Negara Bukan Pajak
PP	: Peraturan Pemerintah
PPAT	: Pejabat Pembuat Akta Tanah
PPJB	: Perjanjian Pengikatan Jual Beli
PTSL	: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
QR Code	: <i>Quick Respon Code</i>
Rakernis	: Rapat Kerja Teknis
RIB	: Reglemen Indonesia Yang Diperbaharui
RICS	: <i>Royal Institution Of Chartered Surveyors</i>
SDM	: Sumber Daya Manusia
SHGB	: Sertipikat Hak Guna Bangunan
SHM	: Sertipikat Hak Milik
STTS	: Surat Tanda Terima Setoran
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber alam yang utama, semua sektor pembangunan terutama pembangunan fisik seperti pertanian, perkebunan, pemukiman, industri, transportasi memerlukan tanah. Di satu sisi tanah yang ada tidak pernah bertambah, sedang di sisi lain kebutuhan akan tanah untuk berbagai keperluan terus meningkat, keadaan ini sering menimbulkan konflik, baik mengenai penguasaan dan kepemilikan maupun penggunaannya. Tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat. Fungsi tanah yang sedemikian pentingnya, mendorong adanya pengaturan perihal tanah. Oleh karena tanah merupakan Sumber Daya Alam yang tidak dapat bertambah akan tetapi harus digunakan dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat, maka dibuatlah suatu peraturan.

Kebijakan pertanahan di Indonesia bersumber dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut dilaksanakan lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA, kemudian diikuti dengan dibuatnya peraturan

perundang-undangan lainnya sebagai penjabaran dan pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria tersebut diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Di Indonesia, masih terdapat tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan. Hal ini sangat beresiko terhadap terjadinya gangguan dari pihak ke-3 (ketiga). Contohnya dapat terjadi penyerobotan atas tanah yang belum terdaftar. Kemungkinan terjadinya karena pemilik tanah tersebut tidak memiliki atas hak yang cukup terhadap tanah yang dimilikinya. Dasar yang dijadikan pegangan sebagai pemilik tanah umumnya adalah Petuk Pajak Bumi/Landrente, Girik, Verponding Indonesia, yang sebenarnya merupakan surat tanda bukti pembayaran pajak tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu diperlukan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum dari tanah tersebut.

Pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, yang mengatur bahwa:

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, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun , termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin tentang hak-hak dari pada seseorang di atas tanah. Adanya jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“ Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan- ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Kemudian ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“ Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi : pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah; Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak tersebut; Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut di atas adalah merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan kewajiban dan keharusan bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah demi kepastian hukum. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut juga merupakan dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Pendaftaran jual beli atas hibah atau tukar menukar, bukan berfungsi untuk sahnyanya perbuatan itu, tetapi sekedar memperoleh alat bukti mengenai sahnyanya perbuatan itu. Alat bukti itu adalah Sertipikat dalam mana disebut adanya perbuatan hukum itu, dan bahwa pemiliknya sekarang ialah pembeli atau yang menerima hibah atau yang memperoleh penukaran.

Permasalahan pertanahan tidak berhenti meski telah didaftarkan, Sengketa pertanahan merupakan gejala yang sama sekali tidak dapat diabaikan dan harus diselesaikan sesuai dengan aturan yang berlaku. Namun demikian sekalipun peraturan sudah mengatur sedemikian rupa akan tetapi tetap terjadi sengketa tanah. Dalam praktek sekarang ini tidak jarang telah terjadi terbit 2 (dua) atau lebih Sertipikat tanah di atas sebidang tanah yang sama, lazim dikenal dengan tumpang tindih (*overlapping*) Sertipikat dan membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang atas tanah dan akan menimbulkan persengketaan antara para pemegang hak, karena dapat merugikan orang yang benar-benar memiliki hak atas tanah tersebut, yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.¹

Dari uraian Pasal 19 Pasal Undang-Undang Pokok Agraria tersebut di atas, khususnya ayat 1 (satu) dan 2 (dua) akibat dari pendaftaran hak atas tanah ialah diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim dikenal dengan sebutan Sertipikat tanah yang akan memberikan manfaat bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Surat tanda bukti hak atau Sertipikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila Sertipikat tersebut digunakan sebagai jaminan). Sebab yang namanya Sertipikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh negara atas dasar

¹ Bachtiar Effendie, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Cet. I, edisi kedua, Bandung : Alumni, , hlm. 73

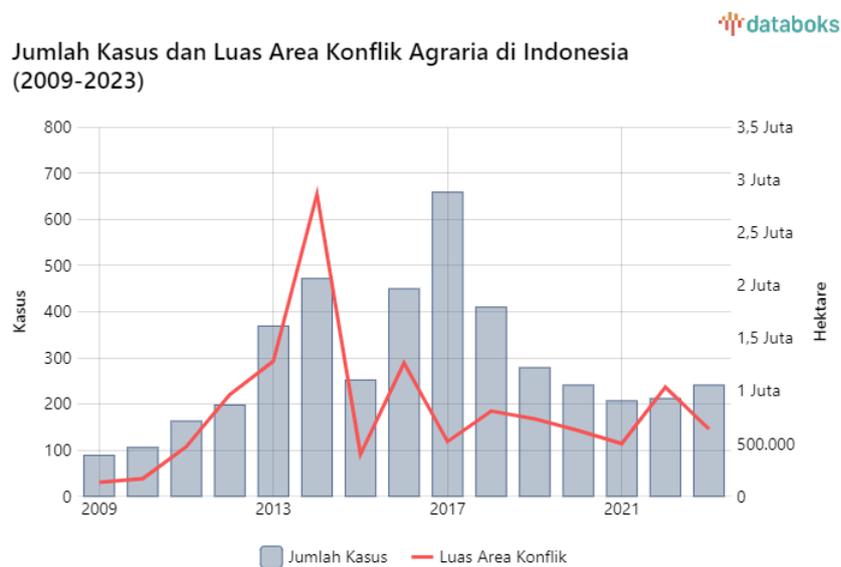
Undang-Undang.² Sehingga dengan pengeluan Sertipikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan. Hanya saja, dalam praktek, penerbitan Sertipikat tanah masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah Sertipikat benar-benar melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik Sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal Sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Pengadilan Tata Usaha Negara dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan Sertipikat tanah, tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam Sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan. Walaupun ada pengaturan terkait dengan pendaftaran tanah atas hak milik, namun masih terdapat kasus yang terjadi masyarakat terkait dengan Sertipikat ganda.

Masalah tentang pertanahan menjadi konsentrasi pemerintah di era Presiden Jokowi, sehingga pemerintah menetapkan target pendaftaran tanah pada tahun 2025 sebanyak 126 juta, yang mana melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Agus Harimurti Yudhoyono (AHY) dalam Rapat Kerja Teknis (Rakernis) Direktorat Jenderal Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang (Ditjen SPPR) dengan tema Melampaui Kadaster Lengkap. Menteri AHY menyatakan bahwa target

² Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Mandar Maju, hlm. 198

pendaftaran tanah 2025 yaitu 126 juta hingga Mei 2024 telah terlaksana sebanyak 120 juta.³

Tantangan bidang pertanahan berikutnya adalah, meski telah didaftarkan dan dikeluarkannya sertipikat namun sengketa dan konflik pertanahan masih terus bergulir yang hingga kini belum mampu teratasi. Data terbaru dari databoks, menyebutkan bahwa konflik agraria mengalami pasang surut dari tahun ketahun dan tidak pernah benar-benar tuntas.



Sumber:
Konsorsium Pembaruan Agraria

Informasi Lain:

Yang menarik perhatian adalah adanya kasus sertipikat ganda, yang sama-sama asli dengan bidang tanah yang sama namun memiliki dua sertipikat. Perlu dipertanyakan bagaimana Lembaga penerbit sertipikat tanah yaitu ATR/BPN dapat mengeluarkan sertipikat yang tumpang tindih, terlebih adanya

³ Humas Sekretariat Kabinet RI, *Menteri ATR/Kepala BPN: PTSL dan Pemberantasan Mafia Tanah Jadi Prioritas Utama*, 2024, <https://setkab.go.id/menteri-atr-bpn-ptsl-dan-pemberantasan-mafia-tanah-jadi-prioritas-utama/>

kasus sertipikat ganda ini tidak sekali atau dua kali terjadi. Salah satu contohnya yaitu kasus sertipikat ganda yang diangkat di hadapan pengadilan hingga tingkat kasasi yaitu sengketa dengan Nomor Register 170 K/Pdt/2017, dimana Hamzah sebagai Pemohon Kasasi melawan Harjanto Jasin, Halim Hermawan, Hadi Jasin, Iceu Astuti, Dra. Anke Rubiane, Nussy Nusriany, Venny Risvariny, Yenny Kristiany, Andri Noviar, Ichsan Gautama, Raya Ilham, Untuk selanjutnya disebut sebagai Para Termohon Kasasi. Dan Kepala Desa Gembor Udik, Camat Kecamatan Cikande, Kepala Kantor Pertanahan (BPN) Kabupaten Serang, Dra. Sugestiana Arsyad, B.Sc., S.H.,M.Kn, Notaris dan PPAT, Kepala Kantor Pelayanan Pajak Pratama Serang, Marisa Zahara, S.H, Notaris dan PPAT Untuk Wilayah Kab.Serang. Dalam perkara *a quo*, Mahkamah Agung menimbang, :

- 1) Bahwa terhadap alasan-alasan tersebut Mahkamah Agung berpendapat: Bahwa alasan-alasan kasasi tersebut tidak dapat dibenarkan, oleh karena *Judex Facti* tidak salah dalam menerapkan hukum; Bahwa *Judex Facti* (Pengadilan Tinggi Banten) yang menguatkan *Judex Facti* (Pengadilan Negeri Serang) tidak salah menerapkan hukum, pertimbangannya telah tepat, dengan menolak gugatan Penggugat Kompensi untuk seluruhnya dan mengabulkan gugatan Penggugat Rekonpensi untuk sebagian, oleh karena sesuai Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Turut Tergugat III sejak tahun 1993 sampai dengan tahun 1996 atas obyek sengketa Penggugat Rekonpensi adalah pemilik sah objek sengketa, sedangkan Sertipikat Hak Milik Nomor 326 atas nama Penggugat Kompensi baru diterbitkan tanggal

25 April 2012, Akta Jual Beli tanggal 18 Oktober 2011, sehingga terbitnya Sertipikat Hak Milik Penggugat Rekonpensi telah lebih dahulu daripada terbitnya Sertipikat Hak Milik Penggugat Konpensi;

- 2) Bahwa disamping itu dari hasil pemeriksaan setempat diperoleh fakta bahwa terdapat Sertipikat ganda atas tanah yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini yang dimiliki oleh Pengggugat dan Para Tergugat, maka Sertipikat Hak Milik Nomor 326 atas nama Penggugat Konpensi adalah cacat yuridis dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 3) Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, ternyata putusan Judex Facti/Pengadilan Tinggi Banten dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi HAMZAH tersebut harus ditolak;
- 4) Menimbang, bahwa oleh karena permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi ditolak dan Pemohon Kasasi ada di pihak yang kalah, maka Pemohon Kasasi dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini;
- 5) Memperhatikan Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 2009 serta peraturan perundangan lain yang bersangkutan; Sehubungan dengan hal-hal tersebut diatas mahkamah Agung mengadili: Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi

HAMZAH tersebut; Menghukum Pemohon Kasasi dahulu Penggugat/Pembanding untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sejumlah Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah);

Kemudian kasus yang kedua mengenai Sertipikat ganda yang diangkat di hadapan pengadilan hingga tingkat kasasi yaitu sengketa dengan Nomor Register Nomor 290 K/Pdt/2016, dimana Lisnawati sebagai Pemohon Kasasi melawan Ivo La Bara, Frans Delu, Affandi Wijaya, Zakarias La Bali, Suhadi, dan Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Konawe Selatan, selanjutnya disebut sebagai Para Termohon Kasasi. Dalam *perkara a quo*, Mahkamah Agung menimbang :

- 1) Bahwa alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, oleh karena setelah memeriksa secara saksama memori kasasi tanggal 27 Mei 2015 dan jawaban memori tanggal 21 September 2015 dan tanggal 22 Juni 2015 dihubungkan dengan pertimbangan *Judex Facti* dalam hal ini Pengadilan Tinggi Kendari yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Andoolo ternyata *Judex Facti* tidak salah menerapkan hukum dengan pertimbangan sebagai berikut: Bahwa jika timbul Sertipikat hak ganda maka bukti hak yang paling kuat adalah Sertipikat hak yang terbit lebih dahulu in casu Sertipikat Hak Milik Nomor 00412 atas nama Suhadi (Tergugat V) dan Sertipikat Hak Milik Nomor 00416 atas nama Afandi Wijaya (Tergugat III) sehingga telah benar Sertipikat Hak Milik Nomor 00146 Lisnawati (Penggugat) tidak memiliki kekuatan hukum, oleh karena itu putusan

Pengadilan Tinggi Kendari dalam perkara ini sudah tepat sehingga layak untuk dikuatkan;

- 2) Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, ternyata putusan *Judex Facti* dalam perkara ini putusan Pengadilan Tinggi Kendari yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Andoolo tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi Lisnawati tersebut harus ditolak;
- 3) Menimbang, bahwa oleh karena permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi ditolak dan Pemohon Kasasi ada di pihak yang kalah, maka Pemohon Kasasi dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini;
- 4) Memperhatikan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 serta peraturan perundangan lain yang bersangkutan; Sehubungan dengan hal-hal tersebut diatas mahkamah Agung mengadili: Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi LISNAWATI tersebut; Menghukum Pemohon Kasasi/ Penggugat/Pembanding/Terbanding untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang pada tingkat kasasi ini ditetapkan sejumlah Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah);

Kasus ketiga adalah kasus yang diangkat dihadapan pengadilan Negeri Samarinda dengan Nomor Perkara 164/Pdt.G/2020/PN Smr, dimana Rumani, Khasanah, Basuki, Muhammad Khanif (Ahli Waris dari Alm. Usman) melawan Martinus selaku Tergugat I, Taslimah, Robiyatul Adawiyah, Syamsudin Noor, Tuti Handayani, Muhammad Jemie Para Ahli Waris dari Alm. Muhammad Sofian Basritilay selaku Tergugat II, Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) selaku Tergugat III, serta BPN Kota Samarinda selaku Turut Tergugat. Bahwa dalam perkara tersebut Hakim menimbang dan memutuskan untuk :

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan 4 (empat) bidang tanah SHM yang terletak dahulu di Jl. Inpres RT. 27, Kel. Sempaja, Kec. Samarinda ilir, Kota Samarinda, sekarang Jl. P.M Noor RT. 50, Kel. Sempaja Selatan, Kec.Samarinda Utara, Kota Samarinda, dikenal dengan Sertipikat Hak Milik masing-masing :
 - a. SHM Nomor: 401 /Kel.Sempaja Selatan seluas 1.338 m²/an. RUMANI berdasarkan Surat Ukur nomor:00409/SPJS/2007 tanggal 03-07-2007;
 - b. SHM Nomor: 402 /Kel.Sempaja Selatan seluas 1.171 m² an. KHASANAH berdasarkan surat ukur nomor : 00410/SPJS/2007 tanggal 03-07-2007;

- c. SHM Nomor: 407 luas 1.771 m²/Kel.Sempaja Selatan/an. BASUKI berdasarkan surat ukur nomor : 00408/SPJS/2007 tanggal 03 Juni 2007;
- d. SHM Nomor 408 luas 1.572 m²/Kel.Sempaja Selatan/an. Alm.USMAN, berdasarkan surat ukur nomor : 00411/SPJS/2007 tanggal 03 Juni 2007; SAH dan BERHARGA SECARA HUKUM;
3. Menyatakan SHM nomor: 623/Kel.Sempaja Kec. Samarinda Ilir seluas 10.137 m² atas nama Tergugat I/MARTINUS tidak berkekuatan hukum atau tidak sah;
 4. Menyatakan SHM nomor : 623/Kel.Sempaja Kec. Samarinda Ilir seluas 10.137 m² letaknya tidak berada di objek aquo milik Para Penggugat;
 5. Menyatakan Surat Kutipan Risalah Lelang nomor : 185/2013 sebagai akta jual beli yang di buat oleh Tergugat III/ Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang (KPKNL), TIDAK SAH ATAU CACAT HUKUM;
 6. Menyatakan Tergugat I, Tergugat II dan Tergugat III telah melakukan perbuatan melawan hukum;
 7. Menghukum Tergugat I, Tergugat II , Tergugat III dan Turut Tergugat untuk tunduk dan taat dalam putusan ini;
 8. Menghukum Tergugat I, Tergugat II, Tergugat III dan Turut Tergugat untuk membayar biaya perkara secara tanggung renteng sebesar Rp. 1.935.000,00 (satu juta sembilan ratus tiga puluh ribu rupiah);
 9. Menolak gugatan Para penggugat untuk selebihnya.

Berdasarkan kasus Sertipikat ganda tersebut, menunjukkan bahwa Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) kurang optimal dalam melaksanakan tugasnya sebagai lembaga yang menerbitkan Sertipikat tanah.

Oleh karena itu Penulis tertarik melakukan penelitian Disertasi dengan Judul **“PENGUATAN PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI KANTOR PERTANAHAN GUNA MENCEGAH TERJADINYA SERTIPIKAT GANDA”**.

1. 2. Fokus Studi dan Permasalahan

1.2.1 Fokus Studi

Fokus studi penelitian ini adalah penguatan (*reinforcement*) pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) guna mencegah terjadinya sertipikat ganda yang sering kali menimbulkan sengketa kepemilikan dan masalah hukum yang berkepanjangan. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini akan dimulai dengan analisis mendalam terhadap kebijakan, peraturan, dan regulasi yang saat ini berlaku terkait dengan pendaftaran tanah di ATR/BPN. Analisis ini bertujuan untuk mengidentifikasi potensi kelemahan atau celah hukum yang bisa menjadi penyebab terjadinya sertipikat ganda. Selain itu, evaluasi terhadap prosedur pendaftaran tanah hingga penerbitan sertipikat untuk mengungkap titik-titik kritis dimana kesalahan atau duplikasi bisa terjadi.

Selanjutnya, penelitian ini akan mengkaji pentingnya penguatan sistem pengawasan dan verifikasi data, baik di tingkat pusat maupun daerah, dalam proses pendaftaran tanah. Ini termasuk evaluasi terhadap penerapan teknologi informasi, seperti digitalisasi proses, penggunaan database terpusat untuk menciptakan sistem yang lebih transparan dan sulit dimanipulasi. Penguatan kapasitas sumber daya manusia (SDM) di ATR/BPN juga menjadi salah satu fokus penting dalam penelitian ini, karena kompetensi dan integritas petugas memainkan peran kunci dalam mencegah kesalahan dalam proses pendaftaran.

Lebih lanjut, studi ini akan mengkaji berbagai kasus nyata terjadinya sertipikat ganda di Indonesia, dengan menganalisis penyebab utama, dampak yang ditimbulkan, serta langkah-langkah yang telah diambil oleh ATR/BPN dalam menanganinya. Melalui pendekatan studi kasus ini, diharapkan dapat diidentifikasi pola-pola kelemahan yang umum terjadi dan strategi mitigasi yang efektif. .

Dengan semua upaya ini, penelitian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi yang komprehensif dan implementatif bagi ATR/BPN, baik dalam aspek regulasi, prosedur operasional, maupun pengembangan SDM dan teknologi, sehingga proses pendaftaran tanah dapat berjalan lebih efisien, transparan, dan aman dari risiko terjadinya sertipikat ganda di masa mendatang. Rekomendasi yang dihasilkan diharapkan tidak hanya relevan secara teoritis, tetapi juga dapat

diterapkan secara praktis untuk meningkatkan kualitas layanan publik di bidang pertanahan di Indonesia.

1.2.2 Permasalahan

1. Bagaimana pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan?
2. Faktor-Faktor apasaja penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan di Kantor Pertanahan ?
3. Bagaimana penguatan (*reinforcement*) pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan guna mencegah terjadinya sertipikat ganda?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah tersebut diatas, adapun tujuan dari penulisan ini yaitu :

1. Mengkaji dan menganalisis dinamika pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan.
2. Mengkaji dan menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan di Kantor Pertanahan.
3. Untuk penguatan (*reinforcement*) pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan guna mencegah terjadinya sertipikat ganda.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini tidak hanya mengkaji hal-hal yang diatur, namun terkait penguatan (*reinforcement*) pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor

Pertanahan guna mencegah terjadinya Sertipikat ganda serta mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan. Adapun kontribusi dari hasil penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis :

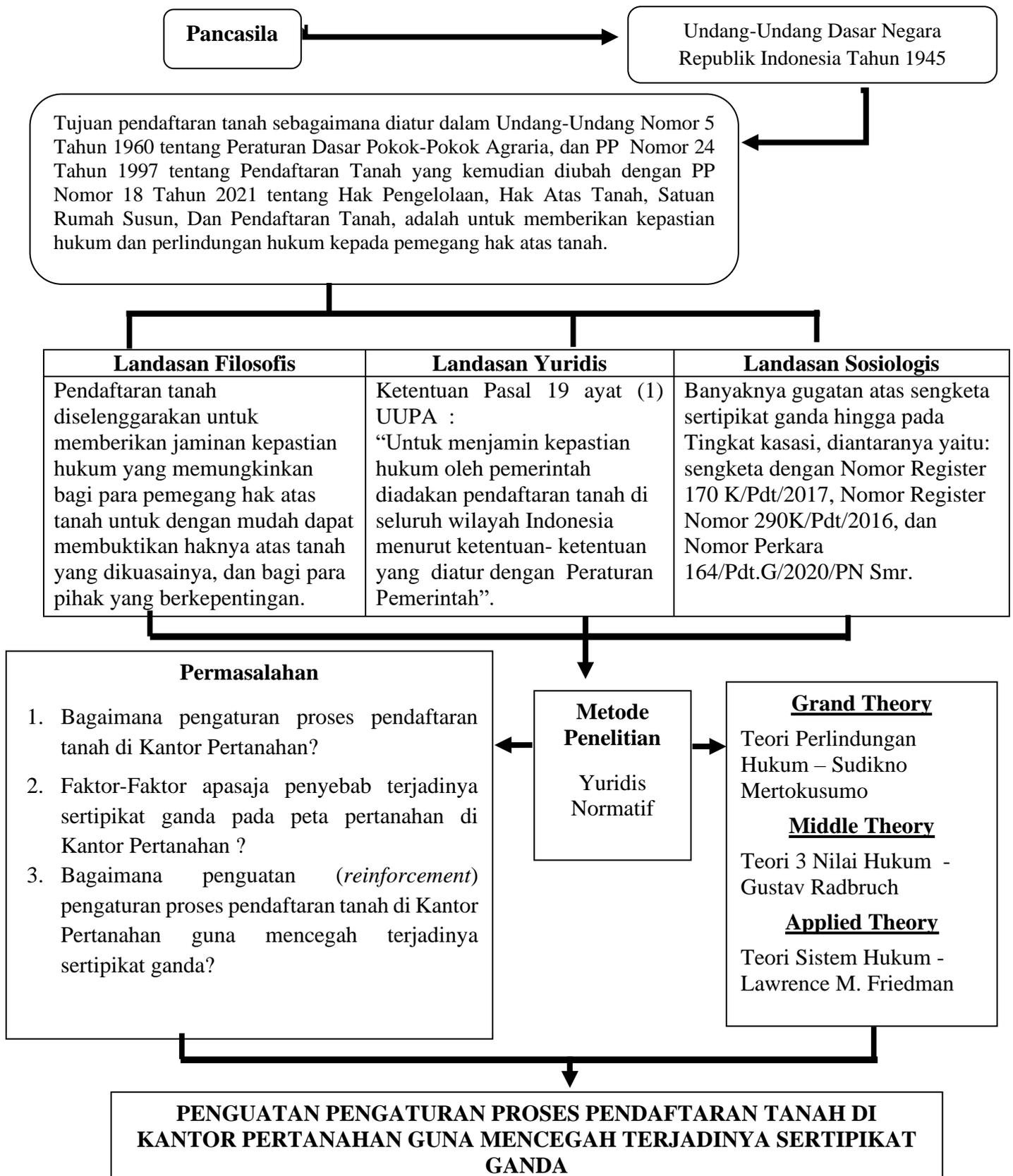
1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Agraria mengenai sengketa hukum pertanahan berkaitan dengan adanya Sertipikat ganda/*overlapping*.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis diharapkan hasil dari penelitian ini dapat dipergunakan sebagai bahan acuan dan masukan, khususnya bagi Kantor Pertanahan dalam masalah hukum agraria, dan bagi masyarakat umum.

1. 5. Kerangka Pemikiran



1. 6. Kerangka Teori

1.6.1 *Grand Theory*

Grand Theory yang digunakan dalam penelitian kasus ini adalah teori perlindungan hukum. Hukum merupakan suatu bidang ilmu yang memiliki keterkaitan terhadap manusia sebagai sesuatu hal yang mengatur norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang ada di dalam masyarakat. Masyarakat merupakan sekumpulan manusia yang mendiami suatu wilayah tertentu dan terikat oleh satu sistem hukum yang sama. Artinya, masyarakat merupakan komunitas yang didasarkan oleh kesamaan geografis, kultur, dan sistem nilai tertentu yang mengikat setiap anggotanya.⁴

Hukum adalah karya dari manusia yang berisikan norma-norma dan nilai-nilai yang berisikan petunjuk terhadap tingkah laku manusia. Hukum merupakan pencerminan terhadap kehendak manusia tentang bagaimana masyarakat itu dibina dan kemana harus diarahkan. Sebagai masyarakat tempat dimana hukum itu diciptakan, harus mempunyai ide-ide untuk dapat menerima hukum sebagai sesuatu hal yang penting didalam kehidupan sosial masyarakat. Ide-ide tersebut merupakan sesuatu hal dalam bentuk keadilan terhadap apa yang ada di masyarakat itu sendiri.⁵

Kata “perlindungan” memiliki arti tempat berlindung atau suatu perubahan melindungi. Sedangkan kata “hukum” memiliki arti sebuah sistem yang terpenting (peraturan perundang-undangan) dalam pelaksanaan atas

⁴ Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty. hlm. 2-3

⁵ Bambang T. Handoyo, Suatu Kajian Sosiologi Hukum Terhadap Kepatuhan Hukum di Dalam Masyarakat, *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 1, 2021, hlm. 89

rangkaian kekuasaan kelembagaan.⁶ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia perlindungan diartikan : (1) tempat berlindung, (2) perbuatan atau hal dan sebagainya memperlindungi. Dari kedua definisi tersebut secara kebahasaan terdapat kemiripan makna unsur-unsur dari makna perlindungan, yaitu :

- a. Unsur tindakan melindungi;
- b. Unsur adanya pihak-pihak yang melindungi;
- c. Unsur cara melindungi.

Berdasarkan unsur-unsur di atas, kata perlindungan hukum mengandung makna sebagai suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak-pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlindungan terhadap warga negara dapat dilakukan melalui berbagai bentuk diantaranya perlindungan ekonomi, sosial, politik atau perlindungan hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai instrument perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia dapat terlindungi, maka hukum harus dapat dilaksanakan dengan seadil-adilnya. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, akan tetapi dapat terjadi juga yang namanya pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum ini dapat terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak- hak subjek hukum lain.

⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, halaman 521 dan 729.

Maka, dalam hal ini subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.⁷

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu:⁸

1. Perlindungan hukum preventif, artinya ketentuan hukum yang dapat dikaitkan sebagai upaya pencegahan terhadap tindakan pelanggaran hukum. Upaya ini diimplementasikan dengan membentuk aturan hukum yang bersifat normatif.
2. Perlindungan hukum yang represif, bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan Keputusan berdasarkan diskresi. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganan dilembaga peradilan.

Awal mula munculnya teori perlindungan hukum ini berpedoman dari teori hukum alam atau sering disebut aliran hukum alam. Aliran hukum alam ini dipelopori oleh beberapa filosof antara lain: Plato, Aristoteles yang juga merupakan murid Plato, dan Zeno selaku pendiri aliran Stoic. Menurut aliran hukum alam menyatakan bahwa semua hukum itu bersumber dari Tuhan sehingga bersifat universal atau umum dan abadi, hal tersebut dapat disimpulkan bahwa antara hukum dan moral tidak dapat dipisahkan. Para penganut aliran hukum alam mempunyai pemikiran bahwa hukum dan moral

⁷ *Ibid.* hlm. 40

⁸ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, Hlm. 2

merupakan cerminan dari berbagai aturan secara internal dan eksternal yang lahir dari proses kehidupan manusia yang dapat diwujudkan melalui hukum dan moral. Seperti yang dikatakan oleh Von Thomas Aquinas bahwa hukum alam merupakan ketentuan yang timbul dari akal manusia yang bersumber dari Tuhan, memiliki tujuan-tujuan dalam hal kebaikan, dibuat oleh orang yang diberi kewenangan mengurus masyarakat dan untuk disebarluaskan.⁹

Eksistensi dan konsep hukum alam semesta ini masih dipertentangkan dan ditolak oleh sebagian dari filosof-filosof hukum, tetapi dalam kenyataan justru tulisan-tulisan yang dibuat oleh para pakar yang tidak sependapat itu, banyak juga yang menggunakan faham hukum alam yang kemungkinan besar mereka tidak menyadarinya. Alasan yang mendasari penolakan yang dilakukan beberapa filosof hukum terhadap berlakunya aliran hukum alam ini, dikarenakan para filosof masih menganggap pencarian terhadap sesuatu yang absolut dari hukum alam hanya merupakan suatu perbuatan yang sia-sia dan tidak bermanfaat.¹⁰

Menurut Von Thomas Aquinas bahwa hukum alam adalah cerminan dari undang-undang abadi (*lex naturalis*). Jauh sebelum lahirnya aliran sejarah hukum, ternyata aliran hukum alam tidak hanya disajikan sebagai ilmu pengetahuan, tetapi juga diterima sebagai prinsip-prinsip dasar dalam perundang-undangan.¹¹ Keseriusan umat manusia akan kerinduan terhadap

⁹ Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm. 116

¹⁰ Von Thomas Aquinas dalam Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 116

¹¹ H. Joni, *Pendayagunaan Amdal dalam Pengendalian Lingkungan Hidup Menurut UU Ciptakerja (2)*, 2021, <https://www.radarsampit.com/berita/pendayagunaan-amdal-dalam-pengendalian-lingkungan-hidup-menurut-uu-ciptakerja-2.html>

keadilan, merupakan hal yang esensi yang berharap adanya suatu hukum yang lebih tinggi dari hukum positif. Hukum alam telah menunjukkan, bahwa sesungguhnya hakikat kebenaran dan keadilan merupakan suatu konsep yang mencakup banyak teori. Berbagai anggapan dan pendapat para filosof hukum bermunculan dari masa ke masa. Pada abad ke-17, substansi hukum alam telah menempatkan suatu asas yang bersifat universal yang bias disebut HAM.¹²

Bentuk perlindungan hukum terhadap warga negara tersebut yang terpenting adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum, sebab hukum merupakan suatu norma dasar yang dapat mengakomodir berbagai kepentingan, selain itu hukum memiliki daya paksa yang bersifat permanen karena sifatnya yang konstitusional dan harus diakui serta ditaati keberlakuannya dalam kehidupan sosial masyarakat.

Berdasarkan teori perlindungan hukum, maka pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hak atas kepemilikan tanah. Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan keamanan, keadilan, dan kepastian bagi pemilik tanah. Dengan adanya sistem pendaftaran tanah yang transparan, adil, dan berdasarkan hukum, hak-hak pemilik tanah dapat terlindungi dengan baik, dan potensi sengketa tanah dapat diminimalisir, yang pada akhirnya mendukung stabilitas dan perkembangan ekonomi serta sosial masyarakat.

¹² *Ibid.* hlm. 7

1.6.2 *Middle Theory*

Dalam pemaparan *Grand Theory* diatas, disebutkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah perlindungan hukum atas kepemilikan tanah. Perlindungan hukum ini adalah untuk menjamin kepastian hukum sehingga permasalahan yang timbul akibat ketidakpastian hukum seperti timbulnya sertipikat ganda dapat diminimalisir. Berangkat dari teori pertama, maka pada pemaparan teori ke-dua digunakan teori kepastian hukum.

Teori kepastian hukum pada dasarnya merupakan bagian dari teori 3 (tiga) nilai hukum atau disebut sebagai "triad" (tritunggal) yaitu teori dari Gustav Radbruch, yang meliputi yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmaerten*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).

Nilai dasar hukum yang pertama yaitu keadilan, menurut L.J Van Apeldoorn tidak boleh dipandang sama arti dengan penyamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama. Maksudnya keadilan menuntut tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri, artinya adil bagi seseorang belum tentu adil bagi yang lainnya. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan di mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.¹³

¹³ <https://mh.uma.ac.id/analisa-konsep-aturan-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-pertambangan-di-indonesia/>

Dalam pengertian lain, menurut Satjipto Rahardjo “merumuskan konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.” Namun harus juga diperhatikan kesesuaian mekanisme yang digunakan oleh hukum, dengan membuat dan mengeluarkan peraturan hukum dan kemudian menerapkan sanksi terhadap para anggota masyarakat berdasarkan peraturan yang telah dibuat itu, perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan yaitu substantif. Namun juga harus dikeluarkan peraturan yang mengatur tata cara dan tata tertib untuk melaksanakan peraturan substantif tersebut yaitu bersifat prosedural, misalnya hukum perdata (substantif) berpasangan dengan penegakan hukum acara perdata (prosedural). Dalam mengukur sebuah keadilan, menurut Fence M. Wantu mengatakan, “adil pada hakikatnya menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*).”¹⁴

Nilai dasar hukum yang ke-dua yaitu kemanfaatan, kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum

¹⁴ Analisa Konsep Aturan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pertambangan di Indonesia. <https://mh.uma.ac.id/analisa-konsep-aturan-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-pertambangan-di-indonesia/>

bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai.¹⁵ Jika kita lihat definisi manfaat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah. Penganut aliran utilitis yang dipelopori oleh Jeremi Bentham mengatakan bahwa hukum bertujuan untuk menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of the greatest number*) pada hakekatnya yang menjadi inti ajaran teori utilitis bahwa tujuan hukum adalah menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak.

Nilai dasar hukum yang ke-tiga yaitu kepastian hukum, secara normatif kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma. Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah Sistem Norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku

¹⁵ Said Sampara, dkk, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Total Media. Hlm. 40

dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁶

Menurut Utrecht kepastian hukum mengandung dua pengertian; pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹⁷ Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum.

Teori kepastian hukum dalam pendaftaran tanah merupakan konsep yang sangat penting dalam sistem hukum pertanahan. Kepastian hukum ini bertujuan untuk memberikan jaminan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh individu atau badan hukum.¹⁸ Berikut beberapa aspek utama teori kepastian hukum dalam konteks pendaftaran tanah:

1. Kepastian Subjektif

¹⁶ Analisa Konsep Aturan Keadilan, *loc,cit*.

¹⁷ Utrecht dalam Riduan Syahrani, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 23.

¹⁸ Desi Apriani, Arifin Bur, Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2021, hlm.222

Kepastian hukum yang memberikan jaminan kepada pemegang hak bahwa hak mereka atas tanah tersebut diakui dan dilindungi oleh hukum. Pendaftaran tanah membantu pemegang hak untuk memiliki bukti yang sah mengenai kepemilikan atau hak mereka atas tanah tersebut.

2. Kepastian Obyektif

Pendaftaran tanah menciptakan database atau catatan yang akurat dan dapat diandalkan mengenai status kepemilikan tanah, batas-batas, dan penggunaan tanah. Hal ini penting untuk mencegah sengketa dan konflik kepemilikan di kemudian hari.

3. Publisitas

Pendaftaran tanah memungkinkan informasi mengenai kepemilikan tanah untuk dapat diakses oleh publik. Hal ini memberikan transparansi dan memudahkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk memperoleh informasi yang diperlukan mengenai status tanah tersebut.

4. Perlindungan Hukum

Melalui pendaftaran tanah, pemegang hak mendapatkan perlindungan hukum dari kemungkinan adanya klaim atau tuntutan dari pihak lain yang tidak berhak. Sertipikat tanah yang diterbitkan sebagai hasil dari proses pendaftaran ini menjadi bukti yang kuat di mata hukum.¹⁹

5. Stabilitas dan Ketertiban Sosial

¹⁹ Nur Oalan, Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah, *Jurnal Warta Edisi* : 50, Universitas Dharmawangsa. 2016.

Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah berkontribusi pada stabilitas dan ketertiban sosial. Dengan adanya kepastian mengenai siapa pemilik sah dari suatu tanah, potensi konflik sosial yang disebabkan oleh sengketa tanah dapat diminimalisir.

6. Efisiensi Ekonomi

Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah juga memiliki dampak positif terhadap kegiatan ekonomi. Tanah yang sudah terdaftar dan memiliki kepastian hukum dapat digunakan sebagai jaminan untuk mendapatkan kredit, dijual, atau dialihkan dengan lebih mudah dan aman.

Dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia, kepastian hukum ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diubah dengan PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Secara keseluruhan, teori kepastian hukum dalam pendaftaran tanah bertujuan untuk menciptakan sistem yang adil, transparan, dan dapat diandalkan, sehingga dapat mendukung pembangunan dan kesejahteraan masyarakat secara umum.

1.6.3 Applied Theory

Berdasarkan *Grand Theory* dan *Middle Theory* diatas, maka demi mendapatkan hasil analisis yang obyektif dan ilmiah maka dibutuhkan teori penerapan (*Applied Theory*) yaitu teori sistem hukum. Teori sistem hukum digunakan untuk menganalisis dan memahami berbagai fenomena hukum,

termasuk dalam konteks pendaftaran tanah dan masalah sertipikat ganda sehingga memberikan pemahaman yang lebih mendalam dan holistik mengenai penyebab dan solusi potensial. Teori ini membantu mengidentifikasi kelemahan struktural, fungsional, dan dinamis dalam sistem hukum yang dapat menyebabkan masalah tersebut, serta menawarkan kerangka untuk merancang penguatan proses pendaftaran tanah yang lebih efektif dan komprehensif

Teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman dalam bukunya *The Legal System: A Social Science Perspective*, memberikan kerangka kerja yang komprehensif untuk menganalisis dan memahami berbagai aspek sistem hukum, termasuk bagaimana hukum dibuat, diterapkan, dan dipengaruhi oleh konteks sosial. Mengaitkan teori ini dengan proses pendaftaran tanah guna mencegah sertipikat ganda, kita dapat melihat dua komponen utama dari sistem hukum menurut Friedman: struktur hukum, substansi hukum.²⁰

1. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum mencakup lembaga-lembaga dan proses-proses yang bertanggung jawab untuk membuat, mengimplementasikan, dan menegakkan hukum.

2. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

²⁰ Lawrence M. Friedman, 2011, *The Legal System: A Social Science Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Bandung: Penerbit Nusa Media. hlm. 8.

Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law System* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law System* atau Anglo Saxon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum.

Pada intinya substansi hukum mencakup aturan-aturan hukum dan norma-norma yang mengatur perilaku dalam masyarakat.

1. 7. Metode Penelitian

1.7.1 Titik Pandang (*Stand Point*)

Stand point dalam penelitian ini adalah membahas terkait penguatan (*reinforcement*) pengaturan proses pendaftaran tanah hingga terbitnya sertipikat tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) untuk melindungi kepemilikan hak atas tanah maupun membahas terkait faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), serta bagaimana penguatan (*reinforcement*) proses pendaftaran tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) guna mencegah terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Grand Theory* (teori perlindungan

hukum), *Middle Theory* (teori kepastian hukum) serta *Applied Theory* (teori sistem hukum).

Kasus pertanahan hingga saat ini menjadi problematika di Masyarakat yang sulit untuk dituntaskan. Proses pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah kepada pemiliknya, dengan mendaftarkan tanah, pemilik mendapatkan sertipikat yang diakui secara hukum sebagai bukti kepemilikan. Ini mengurangi risiko sengketa tanah karena semua informasi terkait kepemilikan, batas-batas tanah, dan hak-hak lainnya telah tercatat dengan jelas dalam sistem pendaftaran tanah.

Namun nyatanya, langkah ini tidak cukup untuk mengatasi permasalahan sertipikat ganda. Proses pendaftaran tanah selama ini belum mampu mengakomodir permasalahan sertipikat ganda, sehingga diperlukan penguatan (*reinforcement*) pada proses pendaftaran tanah.

1.7.2 Paradigma Penelitian

Kata “Paradigma” atau *paradigm* itu sendiri sesungguhnya diturunkan dari kata campuran, gabungan, atau amalgamasi dari Bahasa Yunani *paradeigma*. Dalam hal ini *para* berarti ‘disebelah’, ‘disamping’, ‘disisi’, ‘berdampingan’, atau ‘menunjukkan’. Didalam Bahasa Inggris, secara semantis dan sederhana, *paradigm* atau ‘paradigma’ kemudian dimaknakan sebagai ‘contoh’ (*example*), ‘pola’ (*pattern*), atau model.²¹

²¹ Erlyn Indarti, 2010, *Diskresi dan Paradigma: Suatu Telaah Filsafat Hukum, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Diponegoro*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro. Hlm, 14.

Didalam komunitas ilmiah, pemahaman tentang paradigma merupakan masalah yang jauh lebih kompleks. Paradigma antara lain dipandang sebagai keseluruhan konsep yang diterima oleh Sebagian besar anggota suku komunitas intelektual; sebagai sebuah 'sain' (*science*), dikarenakan ke-efektifannya didalam menjelaskan suatu proses, ide, atau sekumpulan data yang kompleks. Didalam disiplin tertentu, seringkali paradigma diberi makna khusus. Dibiidang Antropologi, misalnya paradigma diartikan sebagai suatu model teoritis yang menjelaskan sebuah tipe perilaku sosial. Selain itu, paradigma dapat dipahami sebagai suatu 'kerangka' (pemikiran) yang meliputi beragam *belief* dan standar, kerangka mana lalu menetapkan ruang lingkup dari segala hal yang dianggap 'sah' dalam suatu bidang, disiplin atau cabang ilmu pengetahuan di dalam mana paradigma dimaksud diaplikasikan.²² Secara keseluruhan apa yang terkandung didalam paradigma dengan demikirian mendefinisikan suatu pola aktivitas ilmiah yang mapan dan mantap bagi komunitas ilmuan yang bersangkutan. Pada saat yang bersamaan terjadi pula proses yang sebaliknya, Dimana pola ini juga mendefinisikan bagaimana isi dan bentuk dari komunitas ilmuan yang berbagi paradigma tersebut.²³

Pada beberapa kasus, paradigma dianggap serupa dengan 'pendekatan' (*approach*) maupun 'tradisi'. Dalam kaitan ini, paradigma diartikan sebagai suatu orientasi dasar terhadap teori dan *research*. Disini paradigma merupakan keseluruhan sistem berpikir atau *system of thinking* yang antara lain meliputi:

²² *Ibid*

²³ R. J Johnston et. al, dalam Erlyn Indarti, *Ibid*.

asumsi dasar, [*research*] *question* yang harus dijawab atau semacam teka-teki [ilmiah] yang hendak dipecahkan, berbagai teknik atau metoda penelitian yang akan diterapkan, serta beraneka contoh tentang bagaimana sebenarnya penelitian ilmiah yang baik dan benar itu.²⁴

Dari sudut pandang yang berbeda, paradigma dapat dimengerti sebagai sekumpulan 'proposisi' yang menguraikan dan menggariskan bagaimana 'dunia' ini dilihat, dipahami, dan akhirnya diterima. Paradigma mengandung satu set *worldview* atau sistem *belief*, yakni suatu cara melalui mana kompleksitas dunia ini dipecah/dipilah agar mudah dimengerti. Secara umum paradigma menggariskan bagi penganutnya apa yang penting, apa yang sah, dan apa yang masuk akal.²⁵

Dalam konteks uraian diatas, paradigma adalah suatu 'kerangka' [pemikiran] yang meliputi beragam *belief* dan standar. Kerangka ini menetapkan ruang lingkup dari segala hal yang dianggap 'sah' dalam suatu bidang ilmu, disiplin, atau cabang ilmu pengetahuan di mana paradigma tersebut diaplikasikan. Apa yang terkandung di dalam paradigma, mendefinisikan suatu pola aktivitas ilmiah yang mapan dan mantap bagi komunitas ilmuwan yang bersangkutan.

Dari sudut pandang yang lain lagi, paradigma ternyata juga disejajarkan dengan 'perspektif (*perspective*).²⁶ Berkenaan dengan hal ini, sementara pakar ternyata berkeberatan terhadap pendapat dimaksud. Keberatan mereka

²⁴ W.L Neuman, *Sosial Reseach Methods*, dalam Erlyn Indarti, *Ibid*, hlm. 15.

²⁵ M. Q Patton, *Qualitatif Evaluation and Reseach Methods*, dalam Erlyn Indarti, *Ibid*.

²⁶ Sarantakos, *Social Reseach*, dalam Erlyn Indarti, *Ibid*.

didasarkan pada pertimbangan bahwa perspektif pada dasarnya belum mempunyai keamanan dan kemantapan yang setara dengan paradigma. Ini dikarenakan perspektif dibangun oleh sistem *belief* yang kurang atau belum terlalu berkembang bila dibandingkan dengan sistem *belief* yang ada pada sebuah paradigma. Akibatnya, komponen-komponen penyusun sistem *belief* dari suatu perspektif masih dapat saling dipertukarkan dengan unsur-unsur sistem *belief* dari perspektif yang lain.²⁷

Dalam maknanya yang luas, paradigma adalah suatu sistem filosofis utama, induk, atau 'payung' yang terbangun dari ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu, yang masing-masingnya terdiri dari satu 'set' *belief* dasar atau *worldview* yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan dengan *belief* dasar atau *worldview* dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya. Paradigma mempresentasikan suatu sistem atau set *belief* 'dasar' tertentu yang berkenaan dengan prinsip-prinsip utama atau pertama, yang mengikatkan penganut/ penggunaannya pada *worldview* tertentu, berikut cara bagaimana 'dunia' harus dipahami dan dipelajari.

Membaca berbagai pendapat para pakar tentang makna sebenarnya dari paradigma, secara garis besar terdapat 2 (dua) pengertian mengenai hal ini. Pengertian pertama lebih mengedepankan makna global dari paradigma. Dalam kaitan ini paradigma dapat disejajarkan dengan 'matriks disiplin [atau bidang ilmu]' (*disciplinary matrix*). Pengertian ini cenderung bersifat

²⁷ E. G Guba dan Y.S Lincoln, *Competing Paradigm in Qualitative Reseach*, dalam N.K Denzin dan Y. S Lincoln, *Handbook of Qualitatif Reseach*, dikutip oleh Erlyn Indarti, *Ibid*, hllm. 16.

merengkuh semua komitmen bersama yang berlaku di dalam suatu kelompok [baca: komunitas] ilmiah tertentu. Pada tataran ini, paradigma bagaikan 'jumlah dari bagian-bagian yang ada' (*the summation of the parts*) serta mencakup keseluruhan muatan yang termaktub di dalamnya, seperti beragam hukum, beraneka teori, berbagai model, dan lain sebagainya.²⁸ Paradigma yang bersifat global, menjabarkan paradigma sebagai sebuah konsep, seringkali diasumsikan atau dianut begitu saja tanpa disadari yang memungkinkan seseorang atau kelompok Masyarakat (katakanlah Masyarakat ilmiah) untuk melihat dan memahami dunia dengan segala isinya. Dengan demikian, paradigma sesungguhnya adalah buka pikiran (*thought*) yang kita miliki, melainkan kerangka berpikir (*framework*) dimana pikiran kita dibentuk dan dibangun.²⁹

Menurut Y. S Lincoln, S. A Lynham dan E. G. Guba, menyodorkan 5 (lima) paradigma utama yang sistematis, padat dan rasional, yaitu: *positivisms, postpositivism, participatory, critical theory et al dan contructivism*.³⁰

Paradigma yang dianut dalam penelitian ini ialah Paradigma Postpositivisme. Postpositivisme mempunyai ciri utama sebagai suatu modifikasi dari positivisme. Melihat banyaknya kekurangan pada positivisme menyebabkan para pendukung postpositivisme berupaya memperkecil kelemahan tersebut dan menyesuaikannya. prediksi dan control tetap menjadi tujuan dari postpositivisme tersebut. Paradigma ini merupakan aliran yang

²⁸ Erlin Indarti, *Ibid.*

²⁹ *Ibid*

³⁰ Egon G. Guba dan Yvonna S. Lincoln, *Kontroversi Paradigmatik, Kontradiksi, dan Arus Perpaduan Baru*, dalam Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln (eds), 2011, *Handbook of Qualitative Research*, terjemahan Dariyatno, Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar, hlm. 206.

ingin memperbaiki kelemahan-kelemahan positivism yang hanya mengandalkan kemampuan pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti. Secara ontology aliran ini bersifat *critical realism* yang memandang bahwa realitas memang ada dalam kenyataan sesuai dengan hukum alam, tetapi suatu hal, yang mustahil bila suatu realitas dapat dilihat secara benar oleh manusia. Secara metodologi, pendekatan eksperimental melalui metode triangulation yaitu penggunaan bermacam-macam metode, sumber data, peneliti, dan teori.³¹

Paradigma postpositivisme memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut :³²

1. Paradigma postpositivisme menganggap bahwa penelitian tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai pribadi dan tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai sebagai pendapatnya sendiri. Peneliti perlu memasukan nilai-nilai sebagai pendapatnya sendiri dalam menilai realita yang diteliti.
2. Paradigma ini bersifat kualitatif.
3. Realita yang diteliti berada di luar dan peneliti berinteraksi dengan objek penelitian tersebut. Jarak hubungan antara peneliti dengan objek lebih dekat.
4. Tujuan penelitian paradigma ini sama dengan positivism yaitu untuk mengetahui pola umum yang ada dalam masyarakat.

³¹ Eko Murdiyanto, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat UPN “Veteran” Yogyakarta Press, 2020, hlm. 8.

³² Pujileksono, Sugeng, *Metode Penelitian Komunikasi Kualitatif*, Malang: Intrans Publishing, 2015, hlm. 28.

1.7.3 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam disertasi ini adalah Yuridis Normatif. Yuridis adalah bahwa penelitian ini menekankan pada ilmu hukum sedangkan normatif adalah dalam penelitian ini menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat. Dengan demikian penelitian yuridis normatif adalah suatu pendekatan terhadap kajian permasalahan hukum dari aspek peraturan hukum yang berlaku.³³

Menurut Soerjono Soekanto, yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³⁴

Penelitian hukum yuridis normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, dalam penelitian yuridis normative mengkaji tentang apa yang ada secara tertulis, terlihat dari penerapan perundang-undangan sebagai hukum yang berlaku” (*law in book*) dan hukum perundang-undangan (atau kaidah, norma lainnya) sehingga juga dapat ditemukan bentuk stimulus dasarnya sebagai pedoman ditengah kehidupan masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas³⁵

³³Krismiarsi, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum UNTAG Semarang, hlm. 39.

³⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamudja, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2001, hlm. 13-14

³⁵ Joenadi Efendi, Johnny Ibrahim, *Metodelogi Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Depok: Prenada Media Grub, 2018, hlm. 123-124.

1.7.4 Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) atau pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum. Pendekatan perundang-undang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan regulasi yang memiliki hubungan dengan pembahasan penelitian. Melalui pendekatan perundang-undangan, penulis dapat menganalisis untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antar aturan hukum yang dikaji.³⁶

Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian ini melibatkan perkara hukum yang sedang terjadi ataupun perkara hukum yang telah diputuskan oleh pengadilan. Pendekatan kasus dalam sebuah penelitian hukum normatif dilakukan untuk mendapatkan dukungan terhadap argumentasi hukum yang dikaji.³⁷

1.7.5 Sumber Data

Sumber data utama yang di gunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai data utama dan data primer sebagai data pendukung. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dari tiga bahan hukum yaitu :

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum peraturan perundang-undangan berupa: Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 93.

³⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 190.

Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku literature yang membahas dan berhubungan dengan Penguatan (*Reinforcement*) Proses Pendaftaran Tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Guna Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda, laporan penelitian, makalah, artikel-artikel ilmiah, surat kabar yang berkaitan dengan obyek penelitian.
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti *Black's Law Dictionary*.

Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara bersama dengan Bapak John Fitri, SE., MM. bagian Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor

Pertanahan Kabupaten Jepara, dan Ibu Sukamti bagian Pelayanan Umum di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti lakukan dalam penelitian disertasi ini menggunakan teknik Studi Kepustakaan yaitu pengumpulan data melalui sumber buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan arsip dan hasil penelitian lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Peneliti dalam mempelajari buku-buku, Putusan Mahkamah Agung yang diperoleh penulis dengan mencari putusan mengenai kasus sertipikat ganda di web mahkamahagung.go.id yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, peraturan perundang-undangan yang bersumber pada di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1954 Semarang, karena perpustakaan umumnya adalah sumber data sekunder dimana peneliti memperoleh data dari tangan kedua, bukan asli dari tangan pertama di lapangan serta data di perpustakaan tidak dibagi oleh orang dan waktu.

1.7.7 Teknik Analisis Data

Data-data yang telah dikumpulkan kemudian akan dilakukan pengolahan, dan hasil pengolahan data tersebut akan dianalisis dengan teori yang didapatkan. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analitis. Deskriptif adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh dengan permasalahan yang akan diajukan dalam usulan penelitian. Analisa artinya gambaran yang diperoleh tersebut dilakukan analisis dengan

cermat sehingga dapat diketahui tentang tujuan dari penelitian ini yaitu membuktikan permasalahan dan menganalisisnya sebagaimana telah dirumuskan dalam perumusan masalah.

Dalam penelitian dekriptif analitis ini, penulis akan memberikan argumentasi terhadap hasil-hasil yang telah diperoleh melalui sumber-sumber penelitian. Tahap selanjutnya adalah pengolahan data yaitu analisis yang dilakukan dengan berpikir deduktif (cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan tersebut ditunjukkan untuk sesuatu yang sifatnya khusus, sehingga dapat diketahui Penguatan (*Reinforcement*) Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah Di Kantor Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Guna Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda.

1.7.8 Teknik Validasi Data

Validasi data merupakan “proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data/informasi, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian”. Penelitian hukum ini menggunakan teknik analisis data dengan metode silogisme melalui pola berpikir deduksi yaitu premis mayor dan premis minor.

Silogisme adalah proses penarikan kesimpulan dari dua proposisi secara deduktif. Silogisme disusun dari dua proposisi (pernyataan) dan sebuah kesimpulan. Premis mayor merupakan keterangan atau hasil penelitian yang berupa pernyataan secara umum dan garis besar. Hasil pernyataan dari premis

mayor sering dijadikan *grand theory*. Premis minor merupakan keterangan atau pernyataan khusus dari sebuah pemikiran. Dalam penelitian ini menggunakan pengelolaan data dengan langkah pengecekan data, pengelompokan data, pemeriksaan data, analisis data, dan kesimpulan.

1. 8. Orisinalitas Penelitian

No.	Peneliti Terdahulu	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian Sebelumnya
1.	Liong	Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2022, Hakikat Pemeliharaan Data Pendaftaran Hak Atas Tanah Berbasis Elektronik Terintegrasi	Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Hakikat pendaftaran tanah terintegrasi sistem elektronik dimaksudkan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum pemegang sertipikat hak atas tanah, menjamin keakuratan data dalam sertipikat, memberi akses yang lebih mudah dalam pendaftaran hak atas tanah, dan tertib administrasi, (2) Kedudukan hukum sertipikat elektronik terintegrasi memberikan legalitas hukum yang akurat terhadap data dalam sertipikat dan keakuratan data dalam pangkalan data sehingga mempunyai kedudukan sebagai alat bukti yang mutlak. (3). Konsep ideal pendaftaran tanah terintegrasi sistem elektronik dimaksudkan untuk menciptakan pelayanan yang prima dalam pendaftaran pemeliharaan data, menjamin validitas dan keakuratan data yang	Perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Liong menitikberatkan hanya pada konsep integrasi sistem teknologi informasi dalam jaringan (<i>online</i>) pada proses pendaftaran hak atas tanah. Sedangkan dalam Disertasi ini Peneliti memfokuskan pendaftaran tanah guna mencegah sertipikat ganda, serta membahas terkait faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya sertipikat ganda dan cara penguatan (<i>reinforcement</i>) proses pendaftaran tanah untuk melindungi pemilik sertipikat tanah yang asli.

			tercantum dalam sertipikat tanah sesuai dengan warkah yang tersimpan pada Kantor Pertanahan dan yang tertera dalam Pangkalan Data.	
2.	Arpa Syura Tambuno	Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2023, Rekonstruksi Regulasi Peralihan Hak atas Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Bermartabat.	Hasil penelitian disertasi ini ialah: Pertama, bahwa proses pendaftaran peralihan hak atas tanah di Indonesia belum berkeadilan dan Masyarakat belum mendapatkan jaminan kepastian hukum sepenuhnya. Kedua, regulasi pendaftaran tanah masih banyak multitafsir. Ketiga, rekonstruksi pendaftaran peralihan hak atas tanah yang berbasis nilai keadilan bermartabat belum dapat terwujud.	Perbedaannya dengan Penelitian yang dilakukan oleh Arpa Syura Tambuno, adalah: pada penelitian sebelumnya memfokuskan merekonstruksi regulasi peralihan hak atas tanah, nilai yang dikedepankan adalah nilai keadilan yang bermartabat. Sedangkan dalam penelitian ini memfokuskan pada penguatan (<i>reinforcement</i>) pendaftaran tanah yang tujuannya untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda. Nilai yang dikedepankan adalah perlindungan hukum, kepastian hukum, keadilan hukum.
3.	I Gusti Agung Ngurah Agung	Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Krisnadwipayana, 2020, Penerapan Positivisme Hukum Modern Terhadap Asas Kepastian Hukum Dalam Sertipikat	Hasil dalam penelitian disertasi ini adalah: pertama, tentang penerbitan sertipikat tanah menggunakan sistem publikasi negative bertendensi Sistem ini pada dasarnya kurang memberikan kepastian hukum apalagi perlindungan hukum baik kepada pemegang	Perbedaannya dengan Penelitian yang dilakukan oleh I Gusti Agung Ngurah Agung, adalah: pada penelitian sebelumnya, memfokuskan terkait sistem publikasi penerbitan sertipikat tanah untuk menjamin kepastian hukum. Sedangkan dalam penelitian disertasi ini

		Hak Milik Atas Tanah.	sertipikat, maupun pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah. Untuk dapat lebih memberikan kepastian hukum sebaiknya UUPA menganut sistim publikasi positif bertendensi positif.. Kedua, penagturan sertipikat hak milik atas tanah harus dilandasi moral agar tujuan persertipikatannya memiliki kepastian hukum.	memfokuskan penguatan (<i>reinforcement</i>) proses pendaftaran tanah hingga penerbitan sertipikat tanah guna mencegah sertipikat ganda, serta penguatan regulasi dan proses pendaftaran tanah.
--	--	-----------------------	--	---

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Pengertian Tanah

Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria. Tanah yang diatur di dalam Hukum Agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menentukan atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.³⁸

Pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah adalah:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.
- b. Keadaan bumi di suatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang diberi batas.

³⁸ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika Offset, 2015, hlm. 07

d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Tanah juga bisa dikatakan lapisan permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan yang disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut dengan tanah bangunan.³⁹

Pengertian tanah lebih lanjut juga diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang mengatakan bahwa Tanah adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.

Kata tanah dalam pengertian yuridis adalah suatu permukaan bumi, sedangkan hak atas Tanah adalah hak atas sebagian tertentu atas permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua yaitu panjang kali lebar yang diatur oleh hukum tanah.⁴⁰ Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak yang disediakan oleh Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan.

³⁹ Sunindhia Y. W dan Nanik Widiyant, 1998, *Pembaruan Agraria Beberapa Pemikiran*, Jakarta, Bina aksara, hlm. 35

⁴⁰ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, 2018, hlm. 7.

Definisi Tanah dalam Statuta 205 (1) (ix) *Law Of Pro Perty Act* (Undang-Undang Perumahan). Tanah adalah meliputi lahan umum dan areal pertambangan dan mineral, bangunan atau bagian dari bangunan dan tanah hak bersama yang turun-temurun juga yang disewakan, dan fasilitas lain yang diwariskan dan kemudahan dalam memperoleh hak, hak pribadi atau sesuatu yang menguntungkan yang dihasilkan dari tanah.⁴¹

Adapun definisi tanah menurut para ahli dan juga doktrin dari para ahli yaitu:

a) Martin Dixon

Menyajikan pengertian tanah adalah *both the physical asset and the rights which the owner or others may enjoy in or over it.*

Pengertian tanah dalam konsep ini meliputi konsep tanah dari aspek fisik dan aspek pemanfaatan. Tanah dari aspek fisiknya merupakan tanah baik terdapat di dalam permukaan bumi maupun yang terdapat di atasnya. Tanah dari aspek pemanfaatannya merupakan tanah yang dapat digunakan dan dinikmati oleh pemiliknya atau bahkan orang lain, baik terhadap hak-hak yang terdapat dibawah maupun di atas tanah tersebut.

b) Soedjarwo Soeromihardjo

Menurut Soedjarwo Soeromihardjo dalam penelitiannya tentang Produktivitas Lahan Pertanian Rakyat, tanah merupakan sumber kebutuhan yang hakiki dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan

⁴¹ H.M. Arba, *Op.Cit*, hlm. 8.

dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban sesuatu bangsa.⁴²

c) Effendi Perangin

Menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.⁴³

d) Maria R. Ruwiasuti

Adapun yang dikemukakan oleh Maria, tanah adalah suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai-sungai, gunung, sumber-sumber mineral dan lahan-lahan pertanian). Serta dihayati berbagai perpangkalan budaya dari komunitas yang bersangkutan. Konstruksi tanah dalam pengertian tersebut sama dengan wilayah (*area*). Wilayah secara terminologi, yaitu daerah kekuasaan, pemerintahan, pengawasan atau lingkungan daerah seperti provinsi, kabupaten. Pengertian tanah dalam konstruksi ini seolah-olah tanah erat kaitannya dengan wilayah administratif. Memang tanah itu ada yang berada di wilayah-wilayah pedesaan ataupun perkotaan.⁴⁴ Disamping

⁴² Muchtar Wahid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah*, Republika, Jakarta, hlm. 1.

⁴³ Urip Santoso, 2015. *Hukum Agrari Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 7

⁴⁴ H.M. Arba, *Op. Cit.*, hlm. 9

itu semua, Maria R. Ruwiasuti mengemukakan ada dua fungsi tanah, yaitu:

1) Potensi Ekonomis

Potensi ekonomis merupakan potensi yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat yang berada diatas tanah tersebut. Tanah itu dapat digunakan dan dikelola oleh pemiliknya. Tanah yang berfungsi ekonomi, dapat berupa tanah yaitu meliputi:

- a. Hutan;
- b. Sungai-sungai;
- c. Gunung;
- d. Sumber-sumber mineral;
- e. Lahan-lahan pertanian.

2) Potensi Budaya

Tanah dari fungsi budaya merupakan bertemunya dua atau lebih budaya dalm suatu masyarakat. Sehingga pada tanah itulah masyarakat melakukan transaksi satu sama lain. Apabila disintesisikan pengertian tanah, baik yang tercantum dalam undang-undang atau pandangan yang dikemukakan oleh para ahli, maka konsepsi tanah dapat disarikan menjadi:

- a. Pengertian tanah dari aspek fisiknya.
- b. Pengertian tanah dari aspek penguasaannya, dan
- c. Pengertian tanah dari aspek fungsi atau manfaatnya.

Dalam konstruksi ini, konsep tanah hanya dilihat pada lapisan atas bumi, dan tidak termasuk bahan-bahan galian yang terkandung di

dalamnya. Karena bahan galian atau bahan tambang atau mineral itu telah diatur dalam *act* atau undang-undang tersendiri.

Penguasaan tanah oleh negara dimaknakan sebagai kewenangan negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan dari tanah tersebut, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat dimaknakan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk menempati dan menggunakan tanah yang berasal dari hak-hak adat. Sementara itu, penguasaan tanah oleh individu atau badan hukum adalah erat kaitannya dengan pemberian hak atau kewenangan kepada orang atau badan untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah tersebut untuk kepentingannya. Tanah itu dapat digunakan dan dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan, pertanian, dan perternakan, dan usaha-usaha produktif lainnya.⁴⁵

Dengan mengacu pada semua definisi diatas, maka bisa disebutkan dan disimpulkan bahwa tanah tidak akan lepas dari beberapa komponen sebagai berikut, tanah adalah permukaan bumi yang dapat dikuasai oleh Negara, masyarakat adat, dan per-orangan (individu) atau bahkan badan hukum yang berhubungan dengan tanah, serta juga dapat digunakan untuk kepentingan yang bernilai ekonomis dan budaya.

Hukum agraria berasal dari bahasa latin *Agrarius* artinya adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah tanah. Kata asalnya

⁴⁵ H. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019, hlm. 12-13.

berasal dari Bahasa Yunani yaitu *Greek Purba Ager*, dalam Bahasa Belanda *Akker*, yang artinya ladang atau tanah pertanian. Kalau kita berbicara masalah agraria maka tidak akan lepas berbicara masalah hukum, sebab agraria itu sendiri mengandung unsur norma, kaidah atau perilaku seseorang yang ada hubungannya dengan tanah.⁴⁶

Boedi Harsono juga mengatakan bahwa dengan pemakaian makna agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian Undang-Undang Pokok Agraria, hukum agraria tidak hanya merupakan satu perangkat bidang hukum, akan tetapi juga merupakan suatu kelompok bidang hukum yang masing-masing mengatur berbagai hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu yang tergolong ke dalam pengertian agraria.⁴⁷

Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa arti *Agrarian is relating to land, or to a division or distribution of land, as an agrarian laws*. Yaitu menunjukan kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikinya.

Pengertian agraria dapat dilihat dalam arti sempit dan luas. Dalam arti sempit agraria dapat diartikan tanah, dan dapat pula diartikan hanya tanah pertanian. Selanjutnya pengertian agraria dalam arti luas dapat

⁴⁶ Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 07

⁴⁷ Fauzi J. Amarrohman, Onang F. Witjatsono, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Semarang: Undip Press, 2021, hlm. 7

dilihat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria, Agraria meliputi bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi, di bawahnya serta yang berada di bawah air (Pasal 1 ayat 4). Pengertian air termasuk perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Pasal 1 ayat 5), yang termasuk ruang angkasa meliputi ruang di atas bumi dan air.⁴⁸

Pengertian tanah membawa implikasi yang luas di bidang pertanahan. Menurut Herman Soesangobeng, secara filosofis hukum adat melihat tanah sebagai benda yang berjiwa yang tidak boleh di pisahkan persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan satu kesatuan saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (*macro-cosmos*) dan alam kecil (*micro-cosmos*). Lebih lanjut tanah dipahami secara luas yaitu meliputi bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supranatural yang terjalin secara utuh dan menyeluruh.⁴⁹

Banyak sekali pendapat ahli hukum yang mengutarakan beberapa definisi tentang hukum agraria maupun hukum tanah diantaranya adalah:\

⁴⁸ Oloan Sitorus dan H.M Zaki Sierrad, 2006, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hal.2

⁴⁹ *Ibid*, hal. 3

R.M, Sudikno Mertokusumo menyatakan hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria. Sedangkan Subekti Tjitrosoedibjo memberikan pengertian hukum agraria adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, hukum tatanegara (*staatsrecht*) maupun hukum tata usaha negara (*administratif recht*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.⁵⁰

Dari pengertian diatas dapat di katakan bahwa pengertian hukum agraria adalah keseluruhan norma-norma hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hubungan hukum antara subyek hukum dalam bidang agraria. Hukum agraria sebenarnya merupakan sekelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing hak-hak penguasaan atas sumber daya alam. Kelompok tersebut terdiri dari:⁵¹

- 1) Hukum Tanah: Mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam artian permukaan bumi.
- 2) Hukum Air: Mengatur hak-hak penguasaan sumber daya air.
- 3) Hukum Pertambangan: Mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang Pokok Pertambangan.
- 4) Hukum Perikanan : Mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan yang terkandung di dalam air
- 5) Hukum Penguasaan atas Tenaga dan Unsur-Unsur Ruang Angkasa: mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 48 UUPA. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA, adalah ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang

⁵⁰ Indah Sari, Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), *Journal Universitas Suryadarma*, 2020, hlm. 18

⁵¹ Sahnun, 2016. *Hukum Agraria Indonesia*, Malang: Setara Press, hlm.7

dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan mengembangkan keseluruhan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu. Ruang angkasa yang dimaksud adalah bukan ruang yang berada di wilayah ruang udara, akan tetapi ruang yang ada dalam batas-batas tertentu, yakni ruang yang terletak diantara atau berhubungan langsung dengan tanaman dan bangunan yang tertancap diatas tanah.

Tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria menggunakan istilah agraria. Pengertian agraria yang dirumuskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut mengandung pengertian yang sangat luas. Tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria merupakan bagian dari agraria. Oleh karena itu, jika disimak pengertian agraria menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dan menurut Undang-Undang Pokok Agraria, maka kata agraria itu mempunyai dua pengertian, yaitu agraria dalam arti luas meliputi bumi, air, kekayaan alam, dan dalam batas-batas tertentu ruang angkasa. Di lain pihak pengertian agraria dalam arti sempit hanya meliputi tanah saja, jadi merupakan bagian agraria dalam arti luas.

2. 2. Macam-Macam Hak-Hak Atas Tanah di Indonesia

Hak-hak atas tanah di Indonesia diatur didalam Undang-Undang Pokok Agraria karena secara formal itulah yang telah memberikan landasan hukum dari adanya berbagai hak atas tanah di Indonesia saat ini. Menurut sistem Undang-Undang Pokok Agraria, hak tertinggi atas tanah sebagai salah satu unsur bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hak bangsa Indonesia. Hak ini merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa kepada bangsa Indonesia.

Untuk melaksanakan haknya itu, Negara Republik Indonesia di berikan wewenang untuk:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c) Menentukan dan mengatur antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak negara seperti di atas disebut dengan istilah hak menguasai negara. Atas dasar menguasai negara ini, maka negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berwenang memberikan berbagai hak atas tanah kepada orang perorangan dan badan hukum. Sebelum adanya Undang-Undang Pokok Agraria, hak-hak tanah di Indonesia bersifat dualistis. Di satu pihak berdasarkan hukum adat dan di lain pihak berdasarkan hukum barat. Tanah-tanah yang berdasarkan hukum adat di sebut tanah hak Indonesia, misalnya tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bengkok dan lain-lain. Tanah-tanah yang berdasarkan pada hukum barat disebut tanah hak barat, misalnya *eigendom*, tanah *erfpacht*, tanah postal, dan lain sebagainya. Keadaan demikian ini kurang memberikan kepastian hukum bagi hak-hak rakyat atas tanah.

Untuk mewujudkan kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan hukum agraria hak-hak atas tanah tersebut perlu di seragamkan sesuai dengah hak-hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Hak-hak

tanah yang belum sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria harus dikonversi menjadi hak-hak atas tanah yang sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria.

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria pada Pasal 16 *jo* Pasal 53, hak-hak atas tanah yaitu :

2.2.1 Hak Milik

Hak Milik dalam konteks Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik ini memberikan kepada pemiliknya wewenang yang sangat luas untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut, tetapi tetap dalam batas-batas yang ditentukan oleh undang-undang.

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Turun temurun artinya hak atas tanah tersebut tetap berlangsung meskipun yang mempunyai hak milik meninggal dunia dan berlanjut kepada ahli warisnya sepanjang masih memenuhi persyaratan sebagai hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah ini berlangsung untuk

jangka waktu yang tidak terbatas dan secara yuridis dapat di pertahankan terhadap pihak lain. Selanjutnya makna terpenuh dalam hak milik artinya pemegang hak milik memiliki wewenang yang luas, yaitu pemegang hak milik dapat mengalihkan, menjaminkan, menyewakan bahkan menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lain dengan memberikan hak atas tanah yang baru (hak guna bangunan atau hak pakai). Termasuk dalam lingkup terpenuh adalah bahwa dari segi peruntukannya hak milik dapat dipergunakan untuk keperluan apa saja baik untuk usaha pertanian maupun non pertanian (rumah tinggal atau mendirikan bangunan untuk tempat usaha).

Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Kemudian oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya (Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria) :

- 1) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- 2) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku

ketentuan dalam Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria.

Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah. Selain menurut cara sebagai yang dimaksud hak milik terjadi karena (Pasal 22 Undang-Undang Pokok Agraria):

- a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- b. Ketentuan undang-undang.

Sedangkan menurut Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Hak Milik atas tanah dapat hapus atau berakhir dalam beberapa keadaan tertentu. Berikut adalah kondisi-kondisi yang menyebabkan hapusnya Hak Milik atas tanah:

1) Tanahnya Jatuh kepada Negara

Hak Milik akan hapus apabila tanah tersebut jatuh kepada negara, yang dapat terjadi dalam kondisi tertentu seperti pencabutan hak untuk kepentingan umum, atau karena pemilik tanah menyerahkan haknya kepada negara.

2) Tanahnya Dilepaskan Secara Sukarela oleh Pemilik

Pemilik tanah dapat secara sukarela melepaskan Hak Milik atas tanahnya, baik untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan umum. Dalam hal ini, hak milik tersebut akan hapus dan tanah akan menjadi tanah negara.

3) Tanahnya Dicabut Berdasarkan Peraturan Pemerintah

Hak Milik dapat dicabut oleh pemerintah untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan syarat pemerintah memberikan ganti rugi yang layak kepada pemilik tanah

4) Tanahnya Musnah

Hak Milik akan hapus jika tanah tersebut musnah, misalnya akibat bencana alam (seperti tanah longsor atau abrasi) yang menyebabkan tanah tidak lagi dapat digunakan.

Hapusnya Hak Milik atas tanah ini akan diikuti dengan pembatalan pendaftaran tanah tersebut pada Kantor Pertanahan, dan tanah yang sudah tidak memiliki hak milik akan menjadi tanah negara.

2.2.2 Hak Guna-Usaha

Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak guna-usaha di berikan untuk waktu paling lama 25 tahun, Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat di berikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.

Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Hak

guna-usaha dapat beralih dan di alihkan kepada pihak lain. Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah (Pasal 30 UUPA) :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- c. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan di indahkan, menurut ketentuanketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

No. 5 Tahun 1960, Hak Guna Usaha (HGU) dapat hapus karena beberapa alasan tertentu. Berikut adalah kondisi-kondisi yang menyebabkan hapusnya Hak Guna Usaha:

- 1) Jangka waktunya berakhir;

HGU diberikan untuk jangka waktu tertentu, yaitu maksimal 25 tahun atau dapat diperpanjang hingga maksimal 35 tahun. Jika jangka waktu ini berakhir, maka hak guna usaha tersebut akan hapus.

- 2) Di hentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;

HGU dapat dihapuskan sebelum jangka waktunya berakhir apabila pemegang hak tidak memenuhi syarat-syarat atau ketentuan yang diatur dalam pemberian hak guna usaha

tersebut. Misalnya, jika tanah tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya atau pemegang hak melanggar ketentuan penggunaan tanah.

- 3) Di lepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;

Pemegang hak dapat secara sukarela melepaskan HGU sebelum jangka waktunya berakhir. Dalam hal ini, hak tersebut akan hapus dan tanah kembali kepada negara.

- 4) Di cabut untuk kepentingan umum;

HGU dapat dicabut oleh pemerintah untuk kepentingan umum, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan syarat pemerintah memberikan ganti rugi yang layak.

- 5) Tanahnya musnah;

HGU akan hapus jika tanah tersebut musnah, misalnya akibat bencana alam atau kejadian lain yang membuat tanah tersebut tidak lagi dapat digunakan.

Hapusnya Hak Guna Usaha ini akan mengakibatkan tanah tersebut kembali menjadi tanah negara. Penghapusan hak ini juga harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan untuk dihapuskan dari catatan administrasi pertanahan.

2.2.3 Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya

sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak guna bangunan dapat beralih dan di alihkan kepada pihak lain. Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah (Pasal 36 Undang-Undang Pokok Agraria) :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang di dirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- c. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Menurut Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Hak Guna Bangunan (HGB) dapat hapus karena beberapa alasan tertentu. Berikut adalah kondisi-kondisi yang menyebabkan hapusnya Hak Guna Bangunan:

- 1) Jangka waktunya berakhir;

HGB diberikan untuk jangka waktu tertentu, maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu maksimal 20 tahun. HGB akan hapus apabila jangka waktu tersebut berakhir tanpa adanya perpanjangan atau pembaruan.

2) Di hentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;

HGB dapat dihapuskan sebelum jangka waktunya berakhir jika pemegang hak tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam pemberian HGB, seperti tidak membangun di atas tanah sesuai dengan peruntukan atau melanggar ketentuan lain yang terkait dengan penggunaan tanah.

3) Di lepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;

Pemegang HGB dapat secara sukarela melepaskan haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Dalam hal ini, HGB akan hapus dan tanah tersebut akan kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh negara.

4) Di cabut untuk kepentingan umum;

HGB dapat dicabut oleh pemerintah untuk kepentingan umum, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan pemberian ganti rugi yang layak kepada pemegang hak.

5) Tanahnya musnah;

HGB akan hapus jika tanah yang menjadi objek HGB musnah, misalnya akibat bencana alam yang menyebabkan tanah tidak lagi dapat dimanfaatkan atau dibangun.

6) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Hapusnya Hak Guna Bangunan harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan untuk penghapusan catatan hak tersebut dari administrasi pertanahan, dan tanah yang bersangkutan akan kembali menjadi tanah negara.

2.2.4 Hak Pakai Atas Tanah

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.

Hak pakai dapat diberikan:

- a. Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- b. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Pemberian hak pakai tidak boleh di sertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Sedangkan yang dapat mempunyai hak pakai ialah (Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria):

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara maka hak pakai hanya dapat di alihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Hak pakai atas tanah milik hanya dapat di alihkan kepada pihak lain, jika hal itu di mungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Hak Pakai dapat hapus karena beberapa alasan berikut:

- 1) Berakhirnya Jangka Waktu: Hak Pakai diberikan untuk jangka waktu tertentu. Jika jangka waktu tersebut berakhir tanpa adanya perpanjangan, maka Hak Pakai akan hapus.
- 2) Dihentikan Sebelum Jangka Waktu Berakhir: Hak Pakai dapat dihapuskan sebelum jangka waktunya berakhir jika pemegang hak tidak memenuhi ketentuan atau syarat-syarat yang ditetapkan dalam pemberian Hak Pakai, seperti tidak menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya.
- 3) Dilepaskan oleh Pemegang Hak: Pemegang Hak Pakai dapat secara sukarela melepaskan haknya sebelum jangka waktunya berakhir. Dalam hal ini, Hak Pakai akan hapus, dan tanah kembali kepada negara atau pihak yang berhak.

- 4) Dicabut oleh Pemerintah untuk Kepentingan Umum: Hak Pakai dapat dicabut oleh pemerintah untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Biasanya, pemerintah akan memberikan ganti rugi yang layak kepada pemegang hak.
- 5) Tanahnya Musnah: Hak Pakai akan hapus jika tanah yang menjadi objek hak tersebut musnah, misalnya akibat bencana alam yang menyebabkan tanah tidak lagi dapat digunakan.
- 6) Tanahnya Kembali kepada Pemiliknya: Jika Hak Pakai diberikan atas tanah yang dikuasai oleh pihak lain (misalnya tanah negara atau tanah milik pribadi), Hak Pakai akan hapus jika tanah tersebut dikembalikan kepada pemiliknya setelah jangka waktu berakhir atau karena adanya kesepakatan.

Setiap penghapusan Hak Pakai ini harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat untuk memastikan bahwa hak tersebut dihapuskan dari administrasi pertanahan.

2.2.5 Hak Sewa Untuk Bangunan

Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :

- a. Satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
- b. Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.

Perjanjian sewa tanah tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Sedangkan yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah (Pasal 45 Undang-Undang Pokok Agraria):

1. Warga Negara Indonesia;
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Hak Sewa Bangunan dapat hapus karena beberapa alasan berikut:

- 1) Berakhirnya Jangka Waktu Sewa: Hak Sewa Bangunan diberikan untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan perjanjian sewa antara pemilik tanah dan penyewa. Jika jangka waktu sewa berakhir dan tidak ada perpanjangan, maka Hak Sewa Bangunan akan hapus.
- 2) Dihentikan Sebelum Jangka Waktu Berakhir Karena Syarat Tidak Dipenuhi: Hak Sewa Bangunan dapat dihapuskan sebelum jangka waktunya berakhir jika penyewa tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam perjanjian sewa, seperti tidak membayar sewa sesuai ketentuan atau tidak menggunakan bangunan sesuai dengan peruntukannya.

- 3) Dilepaskan oleh Penyewa: Penyewa dapat secara sukarela melepaskan Hak Sewa Bangunan sebelum jangka waktunya berakhir. Dalam hal ini, Hak Sewa Bangunan akan hapus, dan bangunan serta tanah kembali kepada pemilik.
- 4) Dicabut oleh Pemerintah untuk Kepentingan Umum: Hak Sewa Bangunan dapat dicabut oleh pemerintah untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam kasus ini, biasanya pemerintah memberikan ganti rugi kepada pihak-pihak yang terkena dampak.
- 5) Bangunan atau Tanahnya Musnah: Hak Sewa Bangunan akan hapus jika bangunan yang menjadi objek sewa atau tanah tempat bangunan tersebut berdiri musnah, misalnya akibat bencana alam, kebakaran, atau kejadian lain yang menyebabkan bangunan tidak dapat lagi digunakan.
- 6) Tanahnya Kembali kepada Pemilik: Jika Hak Sewa Bangunan diberikan atas tanah milik pihak lain, Hak Sewa Bangunan akan hapus apabila tanah tersebut dikembalikan kepada pemiliknya, baik karena berakhirnya jangka waktu sewa atau karena ada kesepakatan untuk menghentikan perjanjian sewa sebelum waktunya.

Penghapusan Hak Sewa Bangunan ini harus dicatat dan dilaporkan kepada pihak yang berwenang, seperti Kantor Pertanahan, untuk memastikan bahwa hak tersebut dihapus dari catatan administrasi pertanahan.

2.2.6 Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, disebutkan tentang Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan sebagai hak-hak yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia. Berikut adalah penjelasan terkait hak tersebut:

- 1) Hak Membuka Tanah: Hak Membuka Tanah adalah hak yang diberikan kepada Warga Negara Indonesia untuk membuka dan mengelola lahan yang belum dimanfaatkan. Hak ini memungkinkan individu atau kelompok untuk melakukan kegiatan pengolahan tanah yang sebelumnya belum dikuasai atau dimanfaatkan, seperti membuka lahan untuk pertanian atau perkebunan. Kepemilikan Hak Membuka Tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara

Indonesia. Meskipun seseorang memiliki hak untuk membuka tanah, hal ini tidak berarti bahwa mereka otomatis memperoleh Hak Milik atas tanah tersebut. Hak atas tanah yang dihasilkan dari kegiatan membuka tanah ini harus didaftarkan dan diakui oleh negara untuk mendapatkan status hukum yang jelas, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, atau Hak Guna Bangunan.

- 2) Hak Memungut Hasil Hutan: Hak Memungut Hasil Hutan adalah hak yang diberikan kepada Warga Negara Indonesia untuk memungut atau mengambil hasil hutan secara sah dari kawasan hutan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hasil hutan yang dimaksud bisa berupa kayu, getah, rotan, buah-buahan, dan hasil hutan lainnya. Sama seperti Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia. Namun, dengan menggunakan hak memungut hasil hutan, seseorang tidak secara otomatis memperoleh Hak Milik atas tanah hutan tersebut. Kepemilikan atau hak atas tanah hutan tetap diatur oleh negara, dan individu yang memanfaatkan hasil hutan harus mematuhi peraturan yang berlaku, termasuk kewajiban memperoleh izin atau lisensi dari pemerintah.

3) Pengaturan oleh Peraturan Pemerintah: Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah. Peraturan ini mengatur mekanisme, prosedur, syarat, dan batasan-batasan yang berlaku untuk pelaksanaan hak-hak tersebut, guna memastikan bahwa pemanfaatan sumber daya alam dilakukan secara berkelanjutan dan sesuai dengan kebijakan nasional.

Dengan adanya pengaturan ini, negara memastikan bahwa sumber daya alam dimanfaatkan secara adil, berkelanjutan, dan tidak merugikan kepentingan umum. Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan memberikan peluang kepada warga negara untuk memanfaatkan tanah dan hasil hutan, namun tetap dalam koridor hukum yang jelas dan teratur.

2.2.7 Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan di tetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang di sebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Pasal 53 mengatur tentang hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak utama yang telah disebutkan. Berikut adalah penjelasan mengenai hak-hak tersebut:

1. Hak-Hak Sementara: Hak-hak sementara adalah hak-hak atas tanah yang diberikan untuk tujuan tertentu dan tidak berlaku selamanya. Hak-hak ini diatur dalam Pasal 53 UUPA dan mencakup:
 - a. Hak Gadai: Hak atas tanah yang diberikan sebagai jaminan utang. Pemberi gadai tetap memiliki hak atas tanah tersebut, namun haknya sebagai pemilik akan terganggu jika utang tidak dibayar.
 - b. Hak Usaha Bagi Hasil: Hak untuk mengelola dan memanfaatkan tanah dengan sistem bagi hasil. Hak ini umumnya diberikan untuk jangka waktu tertentu dan berdasarkan perjanjian antara pihak-pihak yang terlibat.
 - c. Hak Menumpang: Hak untuk menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan tertentu tanpa mengubah status kepemilikan tanah tersebut.
 - d. Hak Sewa Tanah Pertanian: Hak untuk menyewa tanah pertanian dari pemiliknya untuk jangka waktu tertentu dengan tujuan pertanian.
2. Hak-Hak Lain yang Tidak Termasuk dalam Hak-Hak Utama: UUPA juga menyebutkan bahwa hak-hak lain yang tidak termasuk dalam kategori hak-hak utama seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, akan

diatur lebih lanjut melalui undang-undang khusus. Hak-hak ini mungkin mencakup berbagai bentuk penggunaan atau penguasaan tanah yang tidak secara eksplisit diatur dalam UUPA tetapi diperlukan untuk mengakomodasi berbagai situasi dan kebutuhan di lapangan.

Hak-hak lain yang sifatnya khusus atau sementara akan ditetapkan dan diatur dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih spesifik. Hal ini untuk memastikan bahwa segala bentuk hak atas tanah yang tidak termasuk dalam kategori utama dikelola secara legal dan teratur.

Pengaturan hak-hak sementara dan hak-hak lain yang diatur dengan undang-undang ini bertujuan untuk memberikan fleksibilitas dalam penggunaan tanah dan memastikan bahwa pemanfaatannya dilakukan secara adil dan sesuai dengan kepentingan umum. Hal ini juga memungkinkan penyesuaian terhadap perkembangan dan kebutuhan masyarakat serta ekonomi.

Secara keseluruhan, UUPA memberikan kerangka hukum yang komprehensif untuk pengelolaan tanah, memastikan bahwa hak-hak atas tanah diatur dengan baik untuk mencegah sengketa dan mendukung pembangunan nasional.

2. 3. Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia

Dalam konsep kepemilikan ada dua tipe teori kepemilikan. Teori yang pertama adalah bagaimana kepemilikan itu terjadi, yakni dari

penggambaran sebuah fakta (*to describe the facts*), sedangkan dalam konsep yang lain dijelaskan kepemilikan terjadi melalui pertimbangan yang pantas (*ethical judgment*) pada kenyataan (*facts*) dan usaha untuk (membenarkan atau menyalahkan) lembaga hak milik pribadi.⁵² Akan tetapi kedua pandangan tersebut bisa dikombinasi, kepemilikan itu didapatkan atas usaha sungguh-sungguh dan sebagai *awards* atas usaha tersebut.

Pandangan yang lain dalam konsep kepemilikan adalah merupakan kreasi dari negara (*a creation of the state*) dan dicapai hanya setelah melakukan perjuangan yang sangat keras dan panjang dari sebuah komunitas/kaum (*clan*).

*“...private property is creation of the State and achieved only after a long struggle with the clan. If we regard as the essential characteristic of private property the right to exclude others, to charge the res for debt, to alienate or leave by will, it is true that the State has provided the machinery by which these rights are enjoyed. The clan favours joint exploitation, dislikes alienation, and regards disposal by will as contrary to the interests of the family. More over, while the economic exploitation by the tiller of the soil may take place where there is no state, it is to the military exploits of the State that the huge proprietary manor is due. But is not this argument rather a case of post hoc ergo propter hoc? The State was a resultant of social and economic forces and did not arise ex nihilo. These same forces were tending to the creation of individual property. The emergence of the State and the creation of private property were the effects of the same causes and we can hardly say that one is the creation of the other. Moreover, private property may exist even where there is not a highly developed State, although protection of the owner's right to exclude others can hardly be effective till there is, a developed legal order”.*⁵³

⁵² H.J. Lanski, *a Grammar of Politics, For a Ethical Accout of the Traditional Theory*, Univercity Of Chicago Press, 1978, ch.V

⁵³ G.W. Paton, 1972 *A Textbok of Jurisprudence, fourth edition*, The English Language and Oxford University press, hlm.539-541

Dari gambaran itu terlihat bahwa negara merupakan institusi yang kuat, sehingga dapat memberikan hak kepemilikan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh negara. Negara disini memiliki kekuasaan yang lebih sehingga hak kepemilikan dapat di aturnya, namun harus di imbangi dengan dasar dan aturan yang jelas dan efektif serta adanya sanksi kepada pihak yang tidak sesuai aturan. Dengan demikian keterlibatan negara dalam kepemilikan adalah mutlak diperlukan untuk menjamin kepastian hak kepemilikan tersebut

John Locke mempostulasikan bahwa semua individu di karuniai oleh alam hak yang inheren atas kehidupan, kebebasan dan harta yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh negara.⁵⁴ Pandangan ini ingin menegaskan bahwa pemilikan tanah merupakan hak kodrati dan setiap individu memiliki kebebasan untuk memilikinya dan untuk mengalihkannya. Thomas Hobbes mengemukakan bahwa kebebasan merupakan suatu yang fundamental, dimana hak-hak yang dimiliki manusia bisa dialihkan secara sukarela melalui kebebasan berkontrak.⁵⁵

Martin Dixon menyajikan pengertian tanah adalah *both the physical asset and the rights which the owner or others may enjoy in or over it.*

Pengertian tanah dalam konsep ini meliputi konsep tanah dari aspek fisik

⁵⁴ John Locke, 1960. *Two Treaises of Civil Government*, London: J.M. Dent &Soon, Ltd, hlm . 9

⁵⁵ Sutan Remy Sjahdeini, 1993. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia, hlm . 20

dan aspek pemanfaatan.⁵⁶ Tanah dari aspek fisiknya merupakan tanah baik terdapat di dalam permukaan bumi maupun yang terdapat di atasnya. Tanah dari aspek pemanfaatannya merupakan tanah yang dapat digunakan dan dinikmati oleh pemiliknya atau bahkan orang lain, baik terhadap hak-hak yang terdapat di bawah maupun di atas tanah tersebut.

Menurut Soedjarwo Soeromihardjo dalam penelitian tentang Produktivitas Lahan Pertanian Rakyat, tanah merupakan sumber kebutuhan yang hakiki dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa.⁵⁷

Di dalam hukum pertanahan Indonesia, tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh hukum agraria. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁵⁸ Tanah yang diatur di dalam hukum agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyebutkan bahwa :

“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 dapat dipunyai oleh

⁵⁶ H.M Arba, *Op.cit*, hlm. 8

⁵⁷ Muchtar Wahid, *Op.Cit*, hlm 1

⁵⁸ Boedi Harsono, 2003. *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Bagian Pertama, Jilid I, Jakarta: Djambatan, hlm 18

orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Di samping sistem kepemilikan tanah yang berlaku secara nasional, Indonesia juga mengakui sistem penguasaan tanah menurut hukum adat. Hal ini tercantum didalam Undang-Undang Pokok Agraria pada Pasal 3, bahwa :

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Artinya hak ulayat masih di akui sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi lainnya. Dengan adanya ketentuan ini sudah memberi dasar untuk di akui hak ulayat.

Hak ulayat adalah hak suatu persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*) yang mempunyai warga yang teratur, pemerintahan sendiri dan harta materil maupun immaterial. Persekutuan hukum ini dinamakan “masyarakat hukum” yaitu sekelompok manusia yang teratur dan bersifat tetap, mempunyai pemerintahan atau pimpinan serta kekayaan sendiri baik berupa benda yang kelihatan dan benda yang tak kelihatan.⁵⁹ Masyarakat hukum tersebut mempunyai kedaulatan penuh atas wilayah kekuasaannya (tanah ulayat) dan melalui ketua adat juga mempunyai kewenangan (*authority*) penuh untuk mengatur dan menata hubungan-

⁵⁹ Iman Soetikinjo, 1988. *Materi Pokok Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Jakarta, hlm 123

hubungan diantara sesama warga serta hubungan antara warga dengan alam sekitar.

Konsep penguasaan tanah dalam sistem hukum adat berdasarkan pada hak ulayat (hak masyarakat adat). Dalam lingkup hak ulayat ini, terdapat kepemilikan individual atas tanah yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas sebidang tanah. Hak perseorangan ini akan kembali ke dalam penguasaan hak ulayat jika tanah ditelantarkan menjadi belukar atau menjadi hutan kembali.⁶⁰

Pada zaman modernisasi saat ini, sudah mulai sulit menemukan tanah ulayat, khususnya di wilayah Jawa. Di luar Jawa tanah adat (ulayat) juga sudah mulai hilang. Kepemilikan tanah dengan okupasi sudah mulai dihilangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tidak dikenal perolehan hak dengan cara okupasi. Penebangan hutan secara liar untuk memperoleh lahan pertanian juga sudah mulai dibatasi, sehingga hak atas kepemilikan tanah banyak berdasarkan pada kepemilikan formal sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku yaitu Undang-Undang Pokok Agraria.

⁶⁰ Achmad Sodiki, 1994. *Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*, Disertasi, PPs Unair, Surabaya, hlm 19

2. 4. Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sejarah Pembentukan BPN :⁶¹

1) Masa Kolonial Belanda – Jepang

Sejak berlakunya *Agrarische Wet* tahun 1870, Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan *Ordonansi Staatblad* 1823 Nomor 164 yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kadasteral diserahkan kepada lembaga yang diberi nama *Kadasteral Dient*. Perannya yang strategis membuat pejabatnya diangkat dan diberhentikan langsung oleh Gubernur Jenderal. Ketika masa penjajahan Belanda digantikan oleh Jepang pada tahun 1942, tidak diadakan perombakan besar atas peraturan pertanahan. *Kadasteral Dient*, masih tetap di bawah Departemen Kehakiman, hanya namanya diganti menjadi Jawatan Pendaftaran Tanah dan kantornya bernama Kantor Pendaftaran Tanah. Namun demikian, pada masa penjajahan Jepang dikeluarkan peraturan yang melarang pemindahan hak atas benda tetap/ tanah (*Osamu Sierei* Nomor 2 Tahun 1942). Penguasaan tanah partikelir juga dihapuskan oleh Pemerintahan *Dai Nippon*.

⁶¹ <http://eprints.undip.ac.id/61009/3/10>, diakses pada tanggal 24 Desember 2023. Pukul 10.30 WIB.

2) Masa Kemerdekaan Tahun 1945 – 1960

Pada masa ini pemerintahan melakukan penyempurnaan dalam bidang pertanahan, Pemerintah mempersiapkan landasan hukum pertanahan yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pada tahun 1948, berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948, Pemerintah membentuk Panitia Agraria Yogyakarta. Tiga tahun kemudian, terbit Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951, yang membentuk Panitia Agraria Jakarta, sekaligus membubarkan Panitia Agraria Yogyakarta. Pembentukan kedua Panitia Agraria itu sebagai upaya mempersiapkan lahirnya unifikasi hukum pertanahan yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Selanjutnya, melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955, Pemerintah membentuk Kementerian Agraria yang berdiri sendiri dan terpisah dari Departemen Dalam Negeri. Pada tahun 1956, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1956 dibentuk Panitia Negara Urusan Agraria Yogyakarta yang sekaligus membubarkan Panitia Agraria Jakarta. Tugas Panitia Negara Urusan Agraria ini antara lain adalah mempersiapkan proses penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria. Pada tanggal 1 Juni tahun 1957, Panitia Negara Urusan Agraria selesai menyusun rancangan Undang-Undang Pokok Agraria. Pada saat yang sama, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1957, Jawatan Pendaftaran Tanah yang semula berada di Kementerian Kehakiman di alihkan ke Kementerian Agraria. Tahun 1958,

berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 97 Tahun 1958, Panitia Negara Urusan Agraria dibubarkan.

3) Tahun 1960 – 1965 (Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria)

Pada tanggal 24 September tahun 1960 Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dengan berlakunya undang-undang tersebut, untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Pada 1964, melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964, ditetapkan tugas, susunan, dan pimpinan Departemen Agraria. Pada periode ini, terjadi penggabungan antara Kantor Inspeksi Agraria-Departemen Dalam Negeri, Direktorat Tata Bumi-Departemen Pertanian, Kantor Pendaftaran Tanah-Departemen Kehakiman.

4) Tahun 1965 – 1988, Orde Baru

Pada tahun 1965, Departemen Agraria kembali diciutkan secara kelembagaan menjadi Direktorat Jenderal. Hanya saja, cakupannya ditambah dengan Direktorat Bidang Transmigrasi sehingga namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri. Penciutan ini dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dengan alasan efisiensi dan penyederhanaan organisasi. Pada tahun ini, terjadi perubahan organisasi yang mendasar. Direktorat Jenderal Agraria tetap menjadi salah satu bagian dari Departemen

Dalam Negeri dan berstatus Direktorat Jenderal, sedangkan permasalahan transmigrasi ditarik ke dalam Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi. Pada tahun 1972, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 dicabut dan diganti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang menyebutkan penyatuan instansi Agraria di daerah. Di tingkat Provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria Provinsi, sedangkan di tingkat Kabupaten/ Kota dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/ Kotamadya

5) Tahun 1988 – 1993, Berdirinya Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Pada tanggal 19 Juli tahun 1988 adalah berdirinya BPN dan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional yang menjadi tema sentral proyek ekonomi-politik orde baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang dihadapi Direktorat Jenderal Agraria bertambah berat dan rumit. Untuk mengatasi hal tersebut, status Direktorat Jenderal Agraria ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional. Dengan lahirnya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tersebut, Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

6) Periode Tahun 1993-1998

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional kini dirangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional.

7) Periode Tahun 1999-2000

Pada tahun 1999 terbit Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kepala Badan Pertanahan Nasional dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilaksanakan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional.

8) Periode Tahun 2000-2006

Pada periode ini Badan Pertanahan Nasional beberapa kali mengalami perubahan struktur organisasi. Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional mengubah struktur organisasi eselon satu di Badan Pertanahan Nasional. Namun yang lebih mendasar adalah Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Dibidang Pertanahan. Disusul kemudian terbit Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan,

Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan memposisikan BPN sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional di bidang pertanahan.

9) Periode Tahun 2015 – Sekarang

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria yang berfungsi Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada tanggal 21 Januari tahun 2015. Sejak 21 Februari 2024 jabatan Kepala BPN dipangku oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang yaitu Agus Harimurti Yudhoyono Putra Presiden Republik Indonesia ke 6, Susilo Bambang Yudhoyono

Tugas dan Fungsi Kementrian Agraria diatur didalam Pasal 4 dan 5 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementrian Agraria, yaitu: Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survei dan pemetaan pertanahan dan ruang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agraria,
- b. Pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan;
- c. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- d. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- e. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- f. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan
- g. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Sedangkan Tugas dan Fungsi BPN diatur didalam Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, yaitu: BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan

di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, BPN menyelenggarakan fungsi:

- 1) Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- 2) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- 3) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- 4) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- 5) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- 6) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan kepemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- 7) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- 8) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;

- 9) Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- 10) Pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- 11) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- 12) Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

2. 5. Penguatan (Reinforcement)

Penguatan (*reinforcement*) adalah segala bentuk respon yang merupakan bagian dari modifikasi tingkah laku untuk memberikan informasi atau umpan balik bagi atas perbuatan atas respon yang diberikan sebagai suatu dorongan atau koreksi.⁶²

Sesuai dengan makna kata dasarnya “kuat”, penguatan (*reinforcement*) mengandung makna menambahkan kekuatan pada sesuatu yang dianggap belum begitu kuat.⁶³ Dalam bidang hukum, penguatan (*reinforcement*) merujuk pada upaya atau tindakan yang dilakukan untuk memperkuat, mempertegas, dan memperbaiki sistem hukum, peraturan, dan mekanisme yang ada guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam penegakan hukum. Penguatan ini mencakup berbagai aspek,

⁶² Zakiah Darajat, dkk, *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara dan Depag, 1996, hlm. 91.

⁶³ Prayitno, *Dasar Teori dan Praktis Pendidikan*, Jakarta: Grasindo, 2009, hlm. 137

termasuk perbaikan regulasi, peningkatan kapasitas institusional, serta pengembangan budaya hukum yang mendukung.

1. Penguatan regulasi meliputi revisi, penyempurnaan, dan harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk memastikan bahwa aturan-aturan hukum yang ada relevan, jelas, dan konsisten. Hal ini bertujuan untuk menghilangkan celah hukum, mengurangi ambiguitas, dan menyederhanakan prosedur hukum.
2. Peningkatan Kapasitas Institusional, Ini mencakup pengembangan dan perbaikan struktur dan fungsi suatu lembaga hukum serta badan pemerintahan terkait agar lebih efektif dalam menjalankan tugasnya.
3. Membangun dan menerapkan mekanisme pengawasan yang ketat untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum. Ini juga mencakup penegakan hukum yang adil dan konsisten, dengan sanksi yang tegas bagi pelanggar hukum, untuk menciptakan efek jera dan meningkatkan kepatuhan hukum.
4. Mengembangkan dan memperkuat budaya hukum yang mendukung supremasi hukum, keadilan, dan penghormatan terhadap hak-hak individu. Budaya hukum yang positif mencakup sikap dan perilaku yang mendukung penegakan hukum yang adil dan efektif.

2. 6. Pendaftaran Tanah

Dalam beberapa tahun terakhir pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan dibidang pertanahan. Kebijakan pada umumnya

merincikan lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan UUPA yang mengatur secara pokok-pokoknya saja, diperlukan untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar hukum pertanahan nasional guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan pembangunan. Salah satu kebijakan pemerintah dibidang pertanahan yaitu dibentuknya suatu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.⁶⁴

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah didalam Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, yaitu :

“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, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Yang dimaksud dengan kata-kata "rangkaiian kegiatan" menunjukkan adanya berbagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kata-kata "terus menerus" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan bahwa

⁶⁴ Nurhayati. A, 2019. *Fungsi Pendaftaran Tanah Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Menurut Uupa Tahun 1960*, Jurnal Warta Edisi : 60 ISSN : 1829-7463, Universitas Dharmawangsa, hlm. 5

sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Kata "teratur" menunjukkan bahwa, semua kegiatan harus berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang sesuai. Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah.⁶⁵

b. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Asas merupakan fundamen yang mendasari terjadinya sesuatu dan merupakan dasar dari suatu kegiatan, hal ini berlaku pula pada pendaftaran tanah. Dalam pendaftaran tanah ini terdapat asas yang harus menjadi patokan dasar dalam melakukan pendaftaran tanah. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan:

- 1) Asas sederhana, dalam pendaftaran tanah, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya 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.

⁶⁵ Badan Pertanahan Nasional. *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Jakarta, 1989, hlm 1

- 3) Asas terjangkau, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- 4) Asas mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.
- 5) Asas terbuka, dimaksudkan bahwa data yang berada pada Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan kenyataan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Hal demikian juga dikemukakan oleh Sir Charles Fortescue Brickdate, yang menyatakan bahwa ada 6 (enam) hal yang harus diperhatikan dalam pendaftaran tanah, yaitu :

- 1) *Security*, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut untuk suatu jaminan atas hutang;
- 2) *Simplicity*, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
- 3) *Accuracy*, bahwa terdapat ketelitian dari pada sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif;
- 4) *Expedition*, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tersebut;
- 5) *Cheapness*, yaitu agar biaya dapat semurah mungkin;
- 6) *Sustainability to circumstance*, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak dikemudian hari pendaftaran tanah tersebut;
- 7) *Completeness of record*:
 - a) Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih masih ada tanah yang belum terdaftar;
 - b) Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu didaftarkan.⁶⁶

Dari penjelasan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia memiliki fungsi ganda yakni memberikan kemudahan bagi mereka yang akan mendaftarkan tanahnya berdasarkan asas sederhana dan asas terjangkau serta

⁶⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 166.

memberikan kemudahan informasi bagi mereka yang ingin mengetahui mengenai pendaftaran tanah.

c. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah diselenggarakan pada kepentingan serta keadaan Negara dan masyarakat, tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Disamping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah didaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Secara eksplisit dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengatur pendaftaran tanah bertujuan:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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;

- 2) 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;
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

d. Prosedur Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dapat dilakukan, pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yaitu pendaftaran hak yang sebelumnya belum pernah dilakukan pembukuan atau pendataan di Kantor Pertanahan dan pendaftaran hak karena terjadinya peralihan kepemilikan atau terjadinya pembebanan hak (agunan hutang). Penyelenggaraan pendaftaran tanah pada saat ini melalui 2 (dua) pendekatan, Pertama melalui pendekatan sistematis. Kedua melalui pendekatan sporadik, sebagian besar penyelenggaraan pendaftaran tanah sekarang ini melalui sporadik yang berdasarkan permohonan masyarakat, hal ini disebabkan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pendekatan sistematis terbatas.⁶⁷

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum

⁶⁷ Andrian Sutedi, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan Serta Berbagai Permasalahannya*, Jakarta : BP. Cipta Jaya, 2006. hlm. 5.

didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu. Pendaftaran Tanah secara sistematis dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya yang pembiayaannya berasal dari anggaran pemerintah dan/atau masyarakat, untuk itu pemilik bidang tanah diharapkan wajib mengikuti kegiatan pendaftaran tanah. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.

Objek pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, meliputi:

- 1) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- 2) Tanah hak pengelolaan;
- 3) Tanah wakaf;
- 4) Hak milik atas satuan rumah susun;
- 5) Hak tanggungan;
- 6) Tanah negara.

e. Biaya Pendaftaran Tanah

Besarnya dan cara pembayaran biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri, demikian isi Pasal 61 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adapun yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah tersendiri” yaitu Peraturan Pemerintah No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ BPN. Atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau pejabat yang ditunjuknya dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya pendaftaran, jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan yang diajukan dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris, tidak dipungut biaya pendaftaran.

Biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, meliputi biaya untuk:

- 1) Pelayanan pendaftaran tanah;
- 2) Pelayanan pemeriksaan tanah;
- 3) Pelayanan informasi tanah;
- 4) Pelayanan konsolidasi tanah secara swadaya;
- 5) Pelayanan redistribusi tanah secara swadaya;
- 6) Penyelenggaraan pendidikan program Diploma I pengukuran dan pemetaan kadastral;

7) Pelayanan penetapan hak atas tanah.

Pelayanan pendaftaran tanah, meliputi biaya-biaya sebagai berikut:

- 1) Pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah;
- 2) Pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali;
- 3) Pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Biaya pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah terdiri dari biaya untuk pelayanan:

- 1) Pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sporadik;
- 2) Pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sistematis;
- 3) Pengembalian batas;
- 4) Pembuatan peta situasi lengkap (Topografi).

Besaran masing-masing biaya terkait dengan pelayanan pengukuran dan pemetaan bidang tanah ditentukan dengan menggunakan rumus tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN.⁶⁸

f. Sanksi Pendaftaran Tanah

Sanksi Pendaftaran Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-

⁶⁸ FX. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015, hlm. 108.

ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, 39, dan 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya akan dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, tindakan administratif tersebut tidak mengurangi kemungkinan tuntutan ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut. Kepala Kantor Pertanahan yang dalam tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut dan ketentuan peraturan pelaksanaannya serta ketentuan- ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan lain yang juga wajib diperhatikan ketentuannya, baik oleh PPAT maupun Kepala Kantor Pertanahan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 1994 jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996 Tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan dan Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan UU Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. PPAT dilarang membuat akta dan Kepala Kantor Pertanahan dilarang melakukan pendaftaran hak atas tanah atau pendaftaran peralihan hak atas tanah sebelum diserahkan kepadanya fotocopy surat setoran pajak penghasilan dan fotocopy

surat setoran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang wajib dibayar. Pelanggaran atas larangan tersebut ada ancaman hukumannya, yaitu bagi PPAT sanksi administratif dan denda sebesar Rp. 7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) untuk tiap pelanggaran begitu juga untuk pejabat lelang, sedangkan bagi Kepala Kantor Pertanahan dikenakan sanksi administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁶⁹

Sanksi lainnya bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan Pasal 38, 39 dan 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 serta petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk adalah tindakan administrasi yang berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut, kiranya perlu juga diperhatikan bahwa PPAT sebagai salah seorang Pejabat Pelaksana Pendaftaran Tanah, adalah Pejabat Tata Usaha Negara yang bisa terkena ketentuan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.⁷⁰

⁶⁹ FX. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015, hlm. 105.

⁷⁰ FX. Sumarja, *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2008, hlm. 69.

2. 7. Sertipikat Hak Atas Tanah

a. Pengertian Sertipikat Tanah

Dalam rangka memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada proses akhir pendaftaran tanah yaitu berupa Sertipikat hak atas tanah.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak untuk hak atas tanah, Sertipikat di terbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah. Jika di dalam buku tanah terdapat catatan yang menyangkut data fisik maupun data yuridis penerbitan Sertipikat di tangguhkan sampai catatan yang bersangkutan di hapus. Sertipikat hanya boleh di serahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum di terbitkan satu Sertipikat, yang di terimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain. Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama dapat diterbitkan Sertipikat sebanyak jumlah pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap pemegang hak bersama yang bersangkutan,

yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama tersebut. Bentuk, isi, cara pengisian dan penandatanganan sertipikat ditetapkan oleh Menteri.

Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, arti bagi pemiliknya yaitu diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dengan Sertipikat itu maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya.⁷¹ Yang dimaksud dengan “alat bukti yang kuat” dalam hal ini adalah bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam alat bukti itu harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

Sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, sudah tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam Sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah tersebut. Dalam hubungan ini, maka data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah itu mempunyai sifat terbuka untuk umum, sehingga pihak yang berkepentingan (bahkan PPAT) dapat mencocokkan data dalam Sertipikat itu dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan di Kantor Pertanahan. Surat ukur adalah dokumen yang

⁷¹ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, 2011. *Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakali*, Jurnal Negara Hukum, Volume 2, Nomor 2, hlm. 289

memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Artinya surat ukur merupakan bagian dari Sertipikat dan merupakan petikan dari peta pendaftaran, sehingga data yuridisnya harus sesuai dengan peta pendaftaran.⁷²

Sejak tahun 2021 Menteri Agraria mengatur secara khusus mengenai pengaturan Sertipikat elektronik dari hasil pendaftaran tanah secara elektronik yang diatur didalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2016 tentang Bentuk dan Isi Sertipikat Hak Atas Tanah lalu diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik, aturan ini dicabut dan diganti oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Pengertian Sertipikat menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, yaitu :

“Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA 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.”.

⁷² Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 481

Pada Pasal 1 ayat (9), disebutkan bahwa :

“Sertipikat Elektronik yang selanjutnya disebut Sertipikat-el adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik yang Data Fisik dan Data Yuridisnya telah tersimpan dalam BT-el.”.

Hasil pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik berupa Data, informasi elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang merupakan data pemegang hak, data fisik dan data yuridis bidang tanah yang valid dan terjaga autentikasinya. Dokumen elektronik menurut Pasal 1 ayat (12) Permen 3/2023, yaitu :

“Dokumen Elektronik adalah setiap Informasi Elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya”.

Dokumen elektronik tersebut berwujud Sertipikat elektronik yang selanjutnya disebut Sertipikat-el adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik dalam bentuk Dokumen Elektronik. Penerbitan Sertipikat-el untuk pertama kali dilakukan melalui:

- 1) Pendaftaran tanah pertama kali untuk tanah yang belum terdaftar;
atau
- 2) Penggantian Sertipikat menjadi Sertipikat-el untuk tanah yang sudah terdaftar.

Dengan demikian maka makna dari pernyataan, bahwa Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

b. Fungsi Sertipikat Tanah

Produk akhir dari kegiatan pendaftaran tanah berupa sertipikat hak atas tanah, mempunyai banyak fungsi bagi pemiliknya dan fungsinya itu tidak dapat digantikan dengan benda lain. fungsi sertipikat tanah, yaitu:

- 1) Sertipikat tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah. Apabila telah jelas namanya tercantum dalam sertipikat itu. Semua keterangan yang tercantum dalam sertipikat itu mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya.
- 2) Sertipikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang kepada

pemiliknya. Apabila pemegang hak atas tanah itu seorang pengusaha maka akan memudahkan baginya mengembangkan usahanya karena kebutuhan akan modal mudah diperoleh.

- 3) Bagi pemerintah, adanya sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Pertanahan, dan apabila sewaktu-waktu diperlukan dengan mudah diketemukan. Data ini sangat penting untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dan sebagainya.⁷³

Sertipikat hak atas tanah memberikan rasa aman dan tenteram bagi pemiliknya. Dan segala sesuatu mudah diketahui dan sifatnya pasti serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

c. Jenis-Jenis Sertipikat Tanah

Tanah memegang peranan penting bagi kehidupan manusia sehingga terdapat ketentuan yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan tanah. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi suatu tindakan atau perbuatan yang sewenang-wenangan dari pihak yang satu kepada pihak lainnya. Kesewenang-wenangan ini tentunya dapat menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak.

⁷³ Sutedi Adrian, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 57.

Mengingat pentingnya peranan tanah bagi kehidupan manusia, hak kepemilikan atas tanah bersifat mutlak sehingga hal ini secara tidak langsung meniadakan kemungkinan hak milik atas suatu tanah diganggu gugat oleh pihak lainnya yang tidak memiliki kepentingan atas tanah tersebut.⁷⁴ Hak atas tanah dapat diperoleh berdasarkan transaksi, perbuatan hukum atau ketentuan perundang-undangan. Perolehan hak tersebut dapat dibuktikan melalui sertipikat tanah. Berikut macam – macam jenis hak tanah, yaitu :

- 1) Hak Milik . Pengertian Hak Milik menurut pasal 20 ayat I UU No 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu dimaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dimiliki orang, hak miliklah yang mempunyai kekuatan hukum paling kuat dan penuh. Hak milik memiliki fungsi ekonomi, yaitu dapat dijadikan sebagai jaminan utang dengan dibebani tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UUPA.

⁷⁴ Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertipikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, 2010, hlm. 5.

- 2) Hak Guna Usaha (HGU). Hak guna usaha adalah tanah diserahkan kepemilikan kepada subjek atas tanah lain untuk jangka waktu tertentu dan jika jangka waktu tersebut telah tercapai, tanah tersebut harus diserahkan kembali kepada negara. Artinya kepemilikan hak atas tanah pada hak guna usaha bersifat sementara.
- 3) Hak Guna Bangunan (HGB). Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas sebidang tanah dan tanah tersebut bukan kepunyaan dari pemilik bangunan dan jangka waktu kepemilikannya paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Dalam hal ini pemilik bangunan berbeda dari pemilik hak atas tanah dimana bangunan tersebut didirikan. Ini berarti seorang pemegang Hak Guna Bangunan adalah berbeda dari pemegang Hak Milik atas bidang tanah dimana bangunan tersebut didirikan; atau dalam konotasi yang lebih umum, pemegang Hak Guna Bangunan bukanlah pemegang Hak Milik dari tanah dimana bangunan tersebut didirikan.⁷⁵
- 4) Hak Pakai (HP). Dalam Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 Pasal 41 ayat (1) menyebutkan bahwa Hak pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah

⁷⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2004, hlm. 190.

yang dikuasai langsung oleh negara atau hak pakai yaitu : “Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa ketentuan undang-undang ini”.

- 5) Hak milik atas satuan bangunan bertingkat. Hak milik atas satuan bangunan bertingkat adalah hak milik atas suatu bangunan tertentu dari suatu bangunan bertingkat yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah untuk keperluan tertentu dan masing- masing mempunyai sarana penghubung ke jalan umum yang meliputi antara lain suatu bagian tertentu atas suatu bidang tanah bersama. Hak milik atas satuan bangunan bertingkat terdiri dari hak milik atas satuan rumah susun dan hak milik atas bangunan bertingkat lainnya.
- 6) Hak Sewa. Hak Sewa adalah suatu badan usaha atau individu memiliki hak sewa atas tanah berhak memanfaatkan tanah yang dimiliki oleh pihak lain untuk pemanfaatan bangunan dengan membayar sejumlah uang sewa kepada pemiliknya. Pembayaran uang sewa ini dapat dilakukan sekaligus atau

secara bertahap, baik sebelum maupun setelah pemanfaat lahan tersebut. Hak sewa atas tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, warga negara asing, badan usaha termasuk badan usaha asing. Hak sewa tidak berlaku diatas tanah negara.

7) Hak untuk membuka tanah dan hak untuk memungut hasil hutan. Merupakan hak membuka tanah dan hak memungut hasilhutan hanya bisa didapatkan oleh warga negara Indonesia dan diatur oleh Peraturan Pemerintah. 39 Menggunakan suatu hak memungut hasil hutan secara hukum tidaklah serta merta berarti mendapatkan hak milik (right of ownership) atas tanah yang bersangkutan. Hak untuk membuka lahan dan memungut hasil hutan merupakan hak atas tanah yang diatur didalam hukum adat

8) Hak Tanggungan. Hak Tanggungan tercantum dalam Undang-Undang No. 4 tahun 1996 sehubungan dengan kepastian hak atas tanah dan objek yang berkaitan dengan tanah (*Security Title on Land and Land-Related Objects*) dalam kasus hipotek.

d. Syarat-Syarat Penerbitan Sertipikat Tanah

Membuat sertipikat tanah sebenarnya adalah perkara mudah, namun memang cukup memakan waktu. bisa, dalam mengurus sertipikat tanah dilakukan sendiri oleh pemilik tanah. Hal tersebut seharusnya lebih ekonomis atau menekan biaya pengeluaran. Dalam Perkaban No. 1 Tahun 2010, diatur mengenai persyaratan yang harus

dipenuhi oleh pemohon untuk mendapatkan sertipikat tanah. Adapun persyaratannya, yaitu :

- 1) Mengisi dan menandatangani formulir permohonan (identitas diri, luas, letak dan penggunaan tanah yang dimohon, pernyataan tidak sengketa dan tanah dikuasai secara fisik).
- 2) Surat kuasa apabila dikuasakan.
- 3) Fotokopi identitas (KTP dan KK) pemohon atau kuasa apabila dikuasakan.
- 4) Bukti kepemilikan tanah.
- 5) Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan.
- 6) Melampirkan SPP/PPh sesuai dengan ketentuan.

Dari segi biaya sendiri seluruh besaran biaya layanan pertanahan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). PP ini menjadi standar biaya yang ditetapkan untuk administrasi mengurus tanah, yaitu Rp 50.000.

2. 8. Sertipikat Ganda

Sertipikat ganda menurut Ali Achmad Chomzah adalah Sertipikat-Sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama.⁷⁶ Sedangkan menurut Hadjon M. Philipus Sertipikat ganda adalah kejadian sebidang

⁷⁶ Ali Achmad Chomzah, 2002. *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm 139

tanah memiliki 2 (dua) Sertipikat tanah yang dimiliki oleh 2 orang yang berbeda.⁷⁷ Jadi dengan demikian Sertipikat ganda yaitu keadaan dimana satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) Sertipikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal ini biasanya disebut pula dengan Sertipikat tumpang tindih, baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih sebagian daripada tanah tersebut.

Secara prinsip setiap bidang tanah memiliki posisi yang tunggal di permukaan bumi, artinya tidak ada 2 bidang tanah yang memiliki posisi yang sama. Dengan demikian setiap bidang tanah yang telah bersertipikat atau terdaftar di Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya mendapatkan perlindungan terhadap pendaftaran yang sama atas bidang tanah.⁷⁸

Sertipikat ganda terjadi karena Sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap kantor pertanahan dibuat, dan atau gambar situasi/ surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan dapat mencegah terjadinya Sertipikat ganda. Namun bila terjadi Sertipikat ganda, maka harus ada pembatalan dari salah satu pihak dengan memeriksa dokumen pendukung. Hal ini bisa berlangsung lama,

⁷⁷ Hadjon M. Philipus, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm 12

⁷⁸ Juli Astuti, Akibat Hukum Pendaftaran Hak Tanggungan Atas Sertipikat Yang Objek Dan Subjeknya Satu Namun Kemudian Diketahui Sertipikatnya Ganda, Media Neliti, <https://media.neliti.com/media/publications/14035-ID-akibat-hukum-pendaftaran-hak-tanggungan-atas-sertipikat-yang-objek-dan-subjeknya.pdf>

apabila terjadi gugatan Sertipikat ke pengadilan, untuk meminta pembatalan bagi pihak yang dirugikan.

Namun juga tidak lepas dari tindakan pejabat kantor pertanahan itu sendiri, seperti membatalkan sebuah Sertipikat yang lama dan menerbitkan Sertipikat yang baru untuk dan atas nama orang lain tanpa sepengetahuan pemilik yang namanya tercantum pada Sertipikat yang lama. Menurut BPN, Sertipikat ganda umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum ada bangunan di atasnya. Munculnya Sertipikat ganda disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut :⁷⁹

1. Sewaktu pengukuran atau penelitian di lapangan, pihak pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan posisi tanah dan batas tanah yang salah.
2. Terdapat bukti atau pengakuan hak yang terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau kadaluarsa.
3. Beberapa wilayah belum terdapat peta pendaftarannya.

Faktor lain yang dapat menyebabkan timbulnya Sertipikat ganda yaitu :⁸⁰

- 1) Kesalahan dari pemilik tanah itu sendiri yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga di ambil alih oleh orang lain dan kemudian di manfaatkan karna merasa bahwa tanah tersebut tidak bertuan atau tidak ada pemiliknya. Karena merasa sudah lama menguasai tanah itu, orang tersebut kemudian mengklaim bahwa tanah tersebut adalah miliknya dan menerbitkan Sertipikat di atas tanah tersebut tanpa mengetahui bahwa diatas tanah

⁷⁹ Adrian Sutedi, 2011. *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 11

⁸⁰ Tika Nurjannah, *Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*, Jurnal FIS UNM, hlm 140-141

itu sudah ada Sertipikatnya, atau Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian dilapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah, serta adanya kesengajaan dari pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali Sertipikat yang sebenarnya sudah ada dengan memanfaatkan kelemahan lembaga Badan Pertanahan Nasional karena merasa pembuatan Sertipikat baru lebih mudah dan lebih murah daripada melakukan peralihan hak atas tanah.

- 2) Selanjutnya dari Badan Pertanahan Nasional karena tidak adanya basis data mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Seharusnya tanah-tanah yang didaftarkan pada Kantor Pertanahan dilakukan pencatatan dan pencoretan pada peta-peta pendaftaran, sehingga apabila tanah tersebut di daftarkan lagi maka dapat diketahui tanah tersebut sudah berSertipikat atau belum. Jadi, data yang ada belum sistematis meskipun sekarang sudah ada perbaikan tapi masih terdapat Sertipikat-Sertipikat lama tidak terimpentarisir sehingga memungkinkan munculnya Sertipikat ganda karna disini badan pertanahankan tinggal terima permohonan atau karena ketidak telitian Pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan Sertipikat tanah, disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga bertindak menyeleweng dalam artian tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

3) Kemudian faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah di Sertipikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid. Jika ada orang yang membuat permohonan untuk membuat surat penguasaan tanah yang kemudian diterbitkan, terus tiba-tiba karena ada orang yang niatnya tidak bagus yang datang mengaku memiliki tanah tersebut dan ingin membuat surat penguasaan tanah. Oleh pemerintah setempat dibuatkan dan terkadang mereka tidak melakukan pengukuran, tidak melakukan pengecekan lokasi apakah tanah tersebut benar tanahnya 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 Sertipikatnya. Selanjutnya adanya surat bukti atau pengaduan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi.

Kenyataan yang ada di masyarakat, faktor kurang telitinya panitia adjudikasi dalam mengumpulkan data fisik tanah yang di mohonkan pendaftarannya, sering mengakibatkan terjadinya *overlapping* (tumpang tindih) Sertipikat. Selain hal tersebut kurangnya pengetahuan masyarakat tentang prosedur pembuatan Sertipikat tanah, sehingga di manfaatkan oleh oknum perangkat desa atau pejabat badan pertanahan dengan memalsukan data-data yang di perlukan dalam rangka pendaftaran tanah.

Dengan terjadinya Sertipikat ganda dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah. Sertipikat ganda sering terjadi di kalangan masyarakat yang mengakibatkan para pemegang Sertipikat saling menuduh bahwa yang mereka miliki itu benar dan yang lainnya tidak benar meski keduanya merupakan Sertipikat yang dasar pembuatannya legal namun tetap hanya akan ada 1 (satu) Sertipikat sah yang diakui oleh hukum.

Perbedaan antara sertipikat ganda dan sertipikat tumpang tindih terutama terletak pada sifat hak atas tanah yang diberikan serta skala dan dampak hukum dari masalah yang ditimbulkan. Berikut adalah penjelasan menurut Undang-Undang atau peraturan pertanahan yang relevan:

Tabel 1. Perbedaan Sertipikat Ganda dan Sertipikat Tumpang Tindih

Sertipikat Ganda	Sertipikat Tumpang-Tindih
<ul style="list-style-type: none"> - Sertipikat ganda terjadi ketika dua atau lebih sertipikat tanah diterbitkan untuk bidang tanah yang sama dengan data fisik dan yuridis yang sama atau sangat mirip. - Sertipikat ganda dapat timbul karena kesalahan administrasi, kecurangan, atau penyalahgunaan wewenang dalam proses pendaftaran tanah. - Sertipikat ganda biasanya menyebabkan ketidakpastian hukum, dan sengketa antara pemegang sertipikat harus diselesaikan melalui proses hukum atau pembatalan salah satu sertipikat yang terbukti tidak sah. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sertipikat tumpang tindih terjadi ketika sebagian atau seluruh bagian dari suatu bidang tanah yang sudah bersertipikat diterbitkan kembali sertipikat lain untuk bidang tanah yang sama, tetapi dengan data yuridis atau fisik yang berbeda. - Tumpang tindih bisa melibatkan bidang tanah yang bersebelahan, namun sebagian area tanahnya berbagi batas atau tumpang tindih satu sama lain. - Masalah sertipikat tumpang tindih sering disebabkan oleh kesalahan pengukuran

<p>– Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa sertipikat tanah yang sudah diterbitkan selama lima tahun dan dimiliki oleh orang yang beritikad baik dan nyata-nyata menguasai tanah tersebut dapat dipertahankan.</p>	<p>atau perbedaan interpretasi batas tanah, yang dapat diselesaikan melalui proses pemetaan ulang, mediasi, atau proses hukum untuk menentukan batas yang sah.</p>
--	--

2.9. Sengketa Pertanahan

Sengketa pertanahan menjadi persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan merupakan bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi, sengketa yang sudah lama ada, dari era orde lama, orde baru, era reformasi dan hingga saat ini. Sengketa tanah secara kualitas maupun kuantitas merupakan masalah yang selalu ada dalam tatanan kehidupan masyarakat.

Menurut Rusmadi Murad sengketa hak atas tanah, yaitu: timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Lebih lanjut menurut Rusmadi Murad, sifat permasalahan sengketa tanah ada beberapa macam, yaitu :⁸¹

⁸¹ Rusmadi Murad, 1999. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung : Alumni. hlm 22-23.

- 1) Masalah atau persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.
- 2) Bantahan terhadap suatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
- 3) Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
- 4) Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis/bersifat strategis.

Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 1 ayat (1) :

“Kasus Pertanahan yang selanjutnya disebut Kasus adalah sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pada Pasal 1 ayat (2) yang dimaksud sengketa pertanahan yang selanjutnya disebut sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.

Menurut Sarjita sengketa pertanahan adalah “Perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan”.⁸²

Dalam memberi pengertian sengketa pertanahan ada dua istilah yang saling berkaitan dan sering di jumpai yaitu sengketa pertanahan dan konflik pertanahan. Walaupun kedua istilah ini merupakan kasus

⁸² Sarjita, 2005, *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugujogja Pustaka, hlm. 8

pertanahan, namun dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, jelas membedakan pengertian kedua istilah tersebut. Jika pengertian sengketa seperti yang telah dijelaskan diatas yaitu perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Sedangkan, konflik pertanahan yang selanjutnya disebut konflik adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.

Selanjutnya dalam Petunjuk Teknis Nomor 01/JUKNIS/D.V/2007 tentang Pemetaan Masalah dan Akar Masalah Pertanahan, disebutkan bahwa : Sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status Keputusan Tata Usaha Negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu.

Konflik adalah nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dan atau warga atau kelompok masyarakat dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan

atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.

Sifat permasalahan dari suatu sengketa ada bermacam- macam :⁸³

- (1) Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya.
- (2) Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
- (3) Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.
- (4) Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis).

Secara garis besar, Maria S.W. Sumardjono menyebutkan beberapa akar permasalahan konflik pertanahan yaitu sebagai berikut :⁸⁴

- 1) Konflik kepentingan yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif (contoh : hak atas sumber daya agraria termasuk tanah) kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis.
- 2) Konflik struktural yang di sebabkan pola perilaku atau destruktif, kontrol kepemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang, kekuasaan kewenangan yang tidak seimbang, serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama.
- 3) Konflik nilai yang disebabkan karena perbedaan kriteria yang dipergunakan mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, idiologi atau agama/kepercayaan.
- 4) Konflik hubungan yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi buruk atau salah, dan pengulangan perilaku negatif.
- 5) Konflik data yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.

⁸³ Rusmadi Murad, *Op.cit*, hlm. 23

⁸⁴ Maria S.W. Sumardjono, 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*, Jakarta : Kompas, hlm .112-113

Sedangkan di tinjau dari timbulnya sengketa tanah di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 (empat) klasifikasi permasalahan yang berkaitan dengan :⁸⁵

- a. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
- b. Peralihan hak atas tanah;
- c. Pembebanan hak dan
- d. Pendudukan eksistensi tanah partikelir.

Sengketa pertanahan terjadi karena berbedanya pendapat satu pihak yang memiliki kepentingan mengenai sahnya suatu hak, pemberian dan hak atas tanah yang di daftarkan termasuk pula peralihan dan penerbitan suatu tanda bukti haknya termasuk pula pihak lain yang memiliki kepentingan juga dapat terpengaruh di karenakan status hukum tanah tersebut. Sengketa dibidang pertanahan bukanlah hal asing yang baru saja terjadi dewasa ini. Permasalahan pertanahan terus terjadi berlarut-larut, mengingat sejarah yang menunjukkan adanya pluralisme hukum tanah pada masa kolonial belanda, sistem kepemilikan, dan sistem pencatatan dan pendaftaran yang memiliki kelemahan serta jumlah lahan yang tetap (terbatas) dengan perbandingan jumlah penduduk yang bertambah, menjadi pemicu sengketa tanah yang berkepanjangan. Hal tersebut berkaitan dengan tanah sebagai kebutuhan mendasar menopang berbagai aktifitas hidup seseorang yang memiliki fungsi sebagai *Social asset* dan

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

capital asset (aset modal) sehingga banyak kepentingan yang terdiri di atasnya.

BAB III
PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI KANTOR
PERTANAHAN

3. 1. Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan

Peraturan pelaksana dari UUPA adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang didalamnya mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pendaftaran tanah, namun pada tahun 2021 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, perubahan tersebut diinisiasi oleh lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja pertama kali, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Cipta Kerja secara umum bertujuan untuk melakukan reformasi struktural dan percepatan transformasi ekonomi. Salah satu yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah tingkat investasi yang masih cukup rendah di Indonesia. Dampak yang dirasakan dan dikhawatirkan akan mempengaruhi Indonesia dalam jangka menengah ke depan adalah meningkatnya angka pengangguran sehingga Indonesia tidak bisa lepas dari bahaya *middle income trap*.

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja ini akan menjadi kebijakan strategis nasional yang akan mengatur secara rinci pengaturan dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Secara menyeluruh, arahan kebijakan dalam penguatan Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun,

pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, termasuk percepatan Pendaftaran Tanah berbasis elektronik adalah untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia.

Peraturan Pemerintah ini menyatukan (*omnibus law*), mengharmoniskan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, serta beberapa pengaturan mengenai penguatan Hak Pengelolaan juga akan memperbarui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Selain itu, Peraturan Pemerintah ini juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah (contoh: mass rapid transit, fasilitas penyeberangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah).

Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini merupakan aturan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja Tahun 2020 namun sampai saat ini masih berlaku dan belum dicabut sebelum adanya aturan pelaksana yang baru.

Berdasarkan Pasal 102 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, menyebutkan bahwa :

Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643);
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696); dan
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5793);

dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Berdasarkan Pasal 102 diatas, maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Perbedaan pengertian pendaftaran tanah dalam kedua aturan tersebut yaitu:

Tabel 2. Perbedaan Pengertian Pendaftaran Tanah Pasa PP No. 24 Tahun 1997 dengan PP No. 18 Tahun 2021

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997	Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021
<p>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 satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.</p>	<p>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, <i>Ruang Atas Tanah</i>, <i>Ruang Bawah Tanah</i> dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, <i>Ruang Atas Tanah</i>, <i>Ruang Bawah Tanah</i> yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.</p>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, ada penambahan kata “Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah” yang dimaksud Ruang Atas Tanah adalah ruang yang berada di atas permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan

pemanfaatan pada bidang Tanah. Sedangkan, yang dimaksud Ruang Bawah Tanah adalah ruang yang berada di bawah permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 juga telah diatur terkait penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik, yang dalam peraturan sebelumnya belum ada, sebagai implikasi dari kemajuan teknologi dan pengakuan sertifikat elektronik sebagai alat bukti yang sah dan diakui kekuatannya.

Kepemilikan hak atas tanah hanya bisa diakui kepemilikannya oleh pemegang sertifikat tanah. Hal ini ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Untuk mendapatkan sertifikat tanah, maka diselenggarakan pendaftaran tanah sebagai upaya pemerintah melindungi hak penguasaan pemanfaatan tanah oleh masyarakat Indonesia.

Landasan yuridis pengaturan tentang pendaftaran tanah di Indonesia diatur didalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, disebutkan bahwa :

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan 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.

- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- 4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pengaturan pendaftaran tanah kemudian diperjelas dalam peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Proses pendaftaran tanah mendasarkan pada kedua Peraturan Pemerintah tersebut, sebab secara teknis memang masih diatur Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, namun ada perkembangan pengaturannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN),⁸⁶ tugas pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

⁸⁶ Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (disingkat ATR/BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2016 tentang Bentuk dan Isi Sertipikat Hak Atas Tanah, bahwa sejak diundangkannya Peraturan Menteri ini pada 15 Februari 2016 pada Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa: *“Pendaftaran tanah dilakukan dengan menggunakan sistem KKP”*.⁸⁷ Sistem KKP atau Komputerisasi Kegiatan Pertanahan adalah aplikasi utama dalam menunjang pelaksanaan kewenangan, tugas/fungsi Kemerntrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang dibangun/ dikembangkan mengacu pada alur, persyaratan, waktu, biaya dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Artinya sejak di undangkannya Peraturan Menteri tersebut maka pendaftaran tanah menggunakan sistem elektronik. Kemudian didalam Pasal 84 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, menyebutkan bahwa: *“Penyelenggaraan dan pelaksanaan Pendaftaran Tanah dapat dilakukan secara elektronik”*, yang menegaskan penggunaan sistem elektronik dalam pendaftaran tanah.

Sistem elektronik menurut Pasal 1 ayat (10) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah,

⁸⁷ Aturan ini kemudian dicabut oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dan aturan terbarunya yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

“Sistem Elektronik yang Disediakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik dalam kegiatan Pendaftaran Tanah”.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

3.1.1 Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan sebelumnya, sedangkan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan penjelasan Pasal 84 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik (pengukuran dan pemetaan), pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen berupa data, informasi elektronik, dan/atau dokumen elektronik yang dibuat melalui sistem elektronik Kementerian.

Dalam mendukung percepatan pendaftaran tanah sebagaimana Pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, dijelaskan bahwa:

- a. Dalam rangka percepatan pendaftaran tanah maka pelaksanaan Pendaftaran Tanah secara sistematis wajib diikuti oleh pemilik bidang tanah.
- b. Dalam hal pemilik bidang tanah tidak mengikuti Pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemilik bidang tanah wajib mendaftarkan tanahnya secara sporadik.

Yang dimaksud dengan "pendaftaran tanah secara sistematis" adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

Pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya yang pembiayaannya berasal dari anggaran pemerintah dan/atau masyarakat, untuk itu pemilik bidang tanah diharapkan wajib mengikuti kegiatan pendaftaran tanah.

Boedi Harsono menambahkan pendaftaran secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan.⁸⁸

Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atau objek pendaftaran tanah

⁸⁸ Budi, Harsono. *Op.Cit*, hlm.. 487

yang bersangkutan atau kuasanya.⁸⁹ Pendaftaran tanah di Indonesia menurut asas spesialisitas, tanah yang di daftarkan itu harus jelas-jelas di ketahui dan nyata ada 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.⁹⁰ Sedangkan, pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Kegiatan Pendaftaran Tanah pertama kali diatur didalam Pasal 11 – Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *Jo* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, meliputi:

3.1.1.1 Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik;

Pengumpulan dan pengolahan data fisik diatur dalam Bagian Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Pasal 14 – Pasal 19).

⁸⁹ *Ibid.* hlm. 461

⁹⁰ Parlindungan, A.P. 1984. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cet. Ke. Tiga Bandung: Alumni, hlm. 61

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Pengukuran bidang tanah secara sistematis adalah proses pemastian letak batas bidang-bidang tanah yang terletak dalam satu atau beberapa desa/kelurahan atau bagian dari desa/kelurahan atau lebih dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis. Pengukuran bidang tanah secara sporadis adalah proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sporadis. Sedangkan pengertian pemetaan bidang tanah adalah kegiatan menggambarkan hasil pengukuran bidang tanah secara sistematis maupun sporadis dengan suatu metode tertentu pada media tertentu seperti lembaran kertas, drafting film atau media lainnya sehingga letak dan ukuran bidang tanahnya dapat diketahui dari media tempat pemetaan bidang tanah tersebut.

Untuk melakukan pengukuran dan pemetaan dilakukan dengan mengajukan permohonan. Permohonan pengukuran bidang tanah diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan, dalam rangka (Pasal 74 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021):

1. Persiapan permohonan hak baru, seperti pengukuran bidang tanah, pulau kecil dan wilayah perairan;
2. Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah;
3. Pengembalian batas;

4. Penataan batas dalam rangka konsolidasi tanah;
5. Inventarisasi pemilikan dan penguasaan tanah dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Permohonan pengukuran untuk objek yang menjadi perkara di pengadilan dan/atau melaksanakan putusan pengadilan; atau
7. Lain-lain dengan persetujuan pemegang hak.

Kepala Kantor Pertanahan menunjuk petugas pengukuran sesuai tugasnya untuk melaksanakan pengukuran pendaftaran tanah.

Tugas petugas pengukuran meliputi (Pasal 78 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021):

1. Melakukan persiapan dengan membuat peta kerja, melakukan telaah, analisis risiko dan rencana mitigasi terhadap bidang tanah yang akan diukur terhadap potensi masalah yang ditimbulkan, antara lain sengketa batas, tumpang tindih dan masalah lainnya;
2. Koordinasi dengan pihak-pihak terkait dalam rangka meminimalkan potensi masalah yang ditimbulkan;
3. Menetapkan batas bidang tanah berdasarkan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pihak yang Berbatasan;
4. Membantu penyelesaian sengketa mengenai batas bidang tanah yang dituangkan dalam Risalah Penyelesaian Sengketa Batas;
5. Melaksanakan pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah;
6. Membuat Gambar Ukur dan Peta Bidang Tanah dan/atau berita acara; dan
7. Memastikan bidang yang diukur telah dipetakan dipeta pendaftaran dalam Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan, dan bila diperlukan melakukan penataan dan perbaikan pada peta pendaftaran.

Setelah petugas pengukuran menerima perintah pengukuran, dilakukan persiapan sebagai berikut (Pasal 79 Permen ATR/BPN

Nomor 16 Tahun 2021):

- a. Merencanakan pengukuran di atas peta pendaftaran atau peta lainnya yang memenuhi syarat dan melakukan analisis risiko serta rencana mitigasi terhadap bidang tanah yang akan diukur terhadap potensi masalah yang ditimbulkan;

- b. Memeriksa peralatan yang sesuai dengan rencana lokasi dan tersedianya titik dasar teknik di sekitar bidang tanah yang dimohon; dan
- c. Menyampaikan pemberitahuan baik secara tertulis atau melalui media komunikasi lainnya kepada pemohon mengenai waktu pelaksanaan penetapan batas dan pengukuran.

Kegiatan pengukuran dan pemetaan pendaftaran tanah, meliputi:

(1) Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran;

Kegiatan pendataran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Di wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis oleh Badan Pertanahan Nasional diusahakan tersedianya peta dasar pendaftaran untuk keperluan pendaftaran tanah secara sporadik. Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran tanah Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasaran, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik bidang dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah (Pasal 1 ayat 7 Permen ATR/BPN Nomor 7 Tahun 2019).

Pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran diikatkan dengan titik-titik dasar teknik nasional sebagai

kerangka dasarnya. Titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas. Jika di suatu daerah tidak ada atau belum ada titik-titik dasar teknik nasional, dalam melaksanakan pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran dapat digunakan titik dasar teknik yang bersifat sementara, yang kemudian diikatkan dengan titik dasar teknik nasional. Peta dasar pendaftaran sebagaimana diatas menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran. Dalam ketentuan Pasal 11 Permen ATR/BPN Nomor 3/2023, pengumpulan dan pengolahan data fisik dapat dilaksanakan secara virtual dengan memanfaatkan teknologi informasi. Bidang tanah hasil pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dipetakan pada Peta Pendaftaran menggunakan Hasil kegiatan pemetaan bidang tanah pada Peta Pendaftaran dituangkan menjadi surat ukur elektronik dalam bentuk Blok Data dan disahkan dengan Tanda Tangan Elektronik oleh pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang bertanggung jawab terhadap kesesuaian letak bidang tanah pada Peta Pendaftaran. Setiap perubahan pemetaan bidang tanah pada Peta Pendaftaran dibuat dalam bentuk Blok Data baru yang tersimpan berurutan sesuai riwayat pemetaan bidang tanah.Sistem Elektronik.

(2) Penetapan Batas Bidang-Bidang Tanah;

Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Untuk keperluan penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997:

- a. Pemohon yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, atau
- b. Pemegang hak atas bidang tanah yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau yang surat ukur/gambar situasinya sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dan pihak yang menguasai bidang tanah yang bersangkutan, dalam pendaftaran tanah secara sistematis, diwajibkan menunjukkan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan dan, apabila sudah ada kesepakatan mengenai batas tersebut dengan pemegang hak atas bidang tanah yang berbatasan, memasang tanda-tanda batasnya.

Pemasangan tanda batas dilakukan oleh pemohon setelah mendapat persetujuan pemilik yang berbatasan. Dalam rangka pemasangan tanda batas dilakukan pemotretan terhadap tanda

batas yang terpasang dengan dilengkapi keterangan lokasi, koordinat atau *geotagging*. Terhadap pemasangan tanda batas dan pemeliharaannya menjadi tanggung jawab pemohon.

Pemasangan tanda batas yang telah dilakukan kemudian dituangkan dalam Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan. Hasil pemotretan tanda batas dan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan menjadi syarat kelengkapan berkas permohonan.

Penetapan batas dilakukan oleh petugas ukur berdasarkan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan. Penetapan batas dilakukan pada lokasi bidang tanah yang akan diukur dengan ketentuan:

- a. Petugas ukur membacakan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan di hadapan pemohon atau Pihak Yang Berkepentingan; dan
- b. Pemohon menunjukkan batas bidang tanah yang dimohon.

Dalam hal penetapan batas dilakukan sekaligus dengan penataan batas maka hasil penataan batas dituangkan dalam Berita Acara Penataan Batas, yang disetujui oleh Pemegang Hak yang bersangkutan dan pemilik yang berbatasan.

Kegiatan penunjukan batas dan penetapan batas dapat memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang

mempertimbangkan lintas aspek ruang dan waktu serta komunikasi secara interaktif digital seperti teknologi *Augmented Reality/Virtual Reality* (AR/VR), aplikasi komunikasi videocall/audio visual atau teknologi lainnya. Hasil kegiatan penunjukan batas dan penetapan batas berupa rekaman Dokumen Elektronik.

Penetapan batas bidang tanah dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis, dan oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pegawai Kantor Pertanahan yang ditugaskannya dalam pendaftaran tanah secara sporadik.

Setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya baik dalam pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik diberi Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) yang dicantumkan dalam Peta Bidang Tanah. NIB adalah tanda pengenal khusus yang diberikan untuk bidang tanah yang bersifat unik atau tunggal untuk setiap bidang tanah di seluruh Indonesia. NIB terdiri dari 14 digit, yaitu (Pasal 13 ayat 2 Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023):

- 1) 2 digit pertama merupakan kode Provinsi;
- 2) 2 digit berikutnya merupakan kode Kabupaten/Kota;
- 3) 9 digit berikutnya merupakan nomor bidang tanah; dan
- 4) 1 digit terakhir merupakan keterangan indeks letak bidang tanah, dengan ketentuan:

- a. 0 (nol) untuk bidang tanah pada permukaan bidang tanah;
- b. 1 (satu) untuk ruang atas tanah;
- c. 2 (dua) untuk ruang bawah tanah;
- d. 3 (tiga) untuk satuan rumah susun;\
- e. 4 (empat) untuk bidang di atas bidang permukaan tanah;
- f. 5 (lima) untuk ruang pada ruang atas tanah; dan
- g. 6 (enam) untuk ruang pada ruang bawah tanah.

NIB tanah merupakan nomor unik yang tidak dapat diubah dan hanya dapat dimatikan. NIB tanah yang di matikan dilakukan dalam hal:

- 1. proses pemecahan atau penggabungan bidang tanah;
- 2. bidang tanah musnah; atau
- 3. tidak sesuai atau tidak diperlukan lagi dalam tata usaha Pendaftaran Tanah.

NIB tanah digunakan sebagai nomor referensi dalam setiap tahap kegiatan Pendaftaran Tanah. Dalam hal hak atas tanah dilakukan pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah, NIB tanah tetap melekat pada bidang tanah. Bidang tanah yang telah mempunyai NIB dipetakan (*plotting*) ke dalam Peta Pendaftaran.

(3) Pengukuran dan Pemetaan Bidang-Bidang Tanah dan Pembuatan Peta Pendaftaran

Prinsip dasar pengukuran bidang tanah harus memenuhi kaidah teknis pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan, diketahui letak dan batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi titik batasnya di lapangan.

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Pengukuran bidang tanah di daerah yang telah tersedia peta dasar pendaftaran berupa peta foto atau citra dilaksanakan dengan cara identifikasi bidang tanah yang batasnya telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Batas bidang tanah yang diidentifikasi pada peta foto atau citra dapat diukur di lapangan. Batas ruang atas tanah dan ruang bawah tanah yang diidentifikasi pada peta 3 (tiga) dimensi harus diverifikasi di lapangan. Dalam hal titik-titik batas tidak dapat diidentifikasi karena alasan tertentu, maka dapat dilakukan beberapa cara (Pasal 26 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021) :

- a. Tidak dapat diidentifikasi pada peta foto atau citra karena tumbuhan atau halangan pandangan lain maka dilakukan pengukuran dari titik-titik batas yang berdekatan atau titik-titik lain yang dapat diidentifikasi pada peta foto atau citra, sehingga titik-titik batas dapat ditandai di peta foto atau citra dengan cara pemotongan kemuka.
- b. Tidak dapat diidentifikasi di lapangan dikarenakan kondisi lokasi berupa rawa, lahan gambut dan kondisi tertentu

lainnya yang tidak memungkinkan untuk dilakukan pemasangan tanda batas, dilakukan pengukuran secara fotogrametris dan titik-titik batas yang ada ditentukan oleh pihak yang berkepentingan dan disetujui oleh para pihak yang berbatasan di atas peta foto atau citra.

Dalam hal pembuatan peta pendaftaran jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta pendaftaran. Jika dalam wilayah dimaksud belum tersedia peta dasar pendaftaran maupun peta lainnya, pembuatan peta dasar pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan.

Dalam pembuatan peta pendaftaran yang dilaksanakan dengan menggunakan metode fotogrametrik, jika terdapat kekeliruan yaitu bidang tanah yang dipetakan tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya di lapangan maka berdasarkan pengukuran di lapangan Kepala Kantor Pertanahan dapat memperbaiki peta pendaftaran tersebut.

(4) Pembuatan Daftar Tanah;

Bidang atau bidang-bidang yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Daftar tanah dimaksudkan sebagai sumber informasi yang lengkap mengenai nomor bidang, lokasi dan penunjukan ke nomor surat ukur bidang-bidang tanah yang

ada di wilayah pendaftaran, baik sebagai hasil pendaftaran untuk pertama kali maupun pemeliharannya kemudian.

(5) Pembuatan Surat Ukur;

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diatur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran pembuatan peta dasar pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan.

3.1.1.2 Pembuktian Hak dan Pembukuannya

I. Pembuktian Hak Baru

Pembuktian hak baru diatur dalam ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana menurut pasal tersebut pembuktian hak atas tanah baru dibuktikan dengan:

- (1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberiaan hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan.

(2) Asli akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.

Sedangkan untuk hak lainnya seperti yang tersebut di bawah ini dibuktikan dengan:

- Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.
- Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf.
- Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan.
- Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

II. Pembuktian Hak Lama

Dalam rangka pendaftaran hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

- Bukti-bukti tertulis.
- Keterangan saksi.
- Pernyataan yang bersangkutan.

Kesemua pembuktian tersebut di atas oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh kepala kantor pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya berkenaan dengan kebenaran alat bukti tersebut.

Kemudian terkait dengan alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah berupa alat bukti untuk pendaftaran hak baru dan pendaftaran hak-hak lama sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah mengalami perkembangan, pendaftaran tanah melalui sistem elektronik menghasilkan data, informasi elektronik, dan/atau dokumen elektronik.

Pembukuan hak-hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan pembukuannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Dalam hal hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun diterbitkan di atas hak pengelolaan atau hak atas tanah induk, pembukuan dilakukan juga pada buku tanah hak pengelolaan atau hak atas tanah induk.

Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta

pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah di daftar.

Kegiatan pembukuan hak dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk dengan (Pasal 16 Permen ATR/BPN Nomor 3/2023):

- a. Memeriksa kesesuaian Data Yuridis; dan
- b. Mengutip letak bidang tanah pada Peta Pendaftaran melalui Sistem Elektronik.

Pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab terhadap kesesuaian informasi Data Yuridis bidang tanah. Tanggal pengesahan pembukuan hak dicatat pada saat Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk mengesahkan hasil pemeriksaan.

Kegiatan pembukuan hak menghasilkan BT-el yang pengesahannya dilakukan sekaligus pada sertipikat-el.

3.1.1.3 Penerbitan Sertipikat Elektronik

Sertipikat-el diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik dan disahkan dengan tanda tangan elektronik oleh pejabat yang berwenang. Sertipikat-el akan berlaku secara efektif setelah ditandatangani secara elektronik.

Sertipikat-el diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fiik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Namun apabila catatan terkait data yuridis

yang belum lengkap dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap atau bidang tanah masih bersengketa, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap. Selain itu catatan dalam kondisi-kondisi sebagai berikut ini:

1. apabila data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan;
2. data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk *status quo* dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan;
3. data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan.

Maka pembukuan hak menghasilkan BT-el yang pengesahannya dilakukan pada lembar pengesahan. Lembar pengesahan tersebut memuat catatan mengenai ketidaklengkapan Data Fisik dan/atau Data Yuridis atau bidang tanah masih dipersengketakan kemudian disahkan dengan tanda tangan elektronik oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk. Penerbitan sertipikat-el dalam kondisi ini akan ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus.

Sertipikat-el hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak/ nazhir melalui sistem elektronik.

Pemegang hak/nazhir diberikan akun pertanahan pada Sistem Elektronik untuk mengakses Sertipikat-el. Pemberian akun pertanahan dilaksanakan oleh (Pasal 19 ayat 3 Permen ATR/BPN Nomor 3/2023) :

- a) Kementerian, untuk kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan badan usaha milik negara;
- b) Kantor Wilayah, untuk pemerintah provinsi dan badan usaha milik daerah provinsi; dan
- c) Kantor Pertanahan, untuk pemerintah kabupaten/kota, badan usaha milik daerah kabupaten/kota, perorangan, badan hukum, atau lainnya.

Akun pertanahan merupakan akun tunggal yang digunakan sebagai identitas kepemilikan tanah secara individual atau kepemilikan tanah secara bersama. Akun tunggal yang dimaksud diberikan berdasarkan:

1. Nomor induk kependudukan (NIK) yang telah terdaftar pada Sistem Elektronik kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang administrasi kependudukan dan catatan sipil, untuk subjek hak perorangan Warga Negara Indonesia;

2. Nomor paspor, untuk subjek hak perorangan warga negara asing;
atau
3. Nomor akta pendirian badan hukum yang telah terdaftar pada Sistem Elektronik Administrasi Badan Hukum, untuk subjek hak badan hukum.

Subjek hak selain yang disebutkan diatas, diberikan akun tunggal berdasarkan nomor yang ditetapkan oleh Kementerian.

Selain diberikan akses Sertipikat-el melalui Sistem Elektronik, pemegang hak/nazhir dapat diberikan salinan resmi Sertipikat-el. Salinan resmi Sertipikat-el tersebut dicetak menggunakan kertas dengan spesifikasi khusus melalui Sistem Elektronik di Kantor Pertanahan atau tempat lain yang ditunjuk oleh Kementerian. Pemberian salinan resmi Sertipikat-el dilakukan dengan ketentuan:

- a. Pemegang hak/nazhir belum memahami penggunaan teknologi informasi dan komunikasi;
- b. Pemegang hak/nazhir tidak bisa mengakses Sertipikat-el melalui Sistem Elektronik; dan/atau
- c. Permintaan pemegang hak/nazhir.

Sertipikat-el yang diterbitkan dilengkapi *dengan quick response code* (QR code) untuk memastikan keaslian dan menampilkan status dari Sertipikat-el. Kemudian Pemegang hak dapat mencetak Sertipikat-el secara mandiri dengan mengakses Sistem Elektronik. Dalam hal terdapat perbedaan Data pada hasil cetak Sertipikat-el

dengan Data pada Pangkalan Data Kementerian, data yang berlaku merupakan Data pada Pangkalan Data Kementerian..

3.1.1.4 Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis

Penelitian data yuridis dilakukan dengan meneliti/ memeriksa data yuridis bidang tanah terhadap alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun tidak tertulis berupa keterangan saksi dan/atau keterangan yang bersangkutan yang ditunjukkan oleh pemegang hak/nazhir atau kuasanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan penelitian data yuridis dapat dilaksanakan secara virtual dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Bentuk, cara pengisian, penyimpanan, pemeliharaan, dan penggantian peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama ditetapkan oleh Menteri.

Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

Pengumuman hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis:

- a. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan selama 14 (empat belas) hari kalender;
- b. Dalam pendaftaran tanah secara sporadis selama 30 (tiga puluh) hari kalender.

Hasil kegiatan pengumpulan dan penelitian data yuridis berupa Dokumen Elektronik yang disahkan dengan tanda tangan elektronik, terdiri atas (Pasal 14 ayat 3 Permen ATR/BPN Nomor 3/2023) :

1. Risalah penelitian data yuridis/ pemeriksaan tanah;
2. Pengumuman daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah;
3. Berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis atau keputusan penetapan hak; dan.atau
4. Dokumen lainnya, yang merupakan hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis.

3.1.1.5 Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen

Penyimpanan daftar umum dan dokumen terdapat dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum. Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-dokumen harus tetap berada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri.

Dengan izin tertulis dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen kepada instansi lain yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya. Atas perintah Pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau Pejabat yang ditunjuk ke sidang Pengadilan tersebut untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan.

3.1.2 Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan Sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dan pendaftaran perubahan data Pendaftaran Tanah lainnya berupa data, informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang dibuat melalui sistem elektronik Kementerian.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 94 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dilaksanakan dengan pendaftaran perubahan data fisik

dan/atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan ini. Perubahan data fisik sebagaimana dimaksud berupa:

1. Pemecahan bidang tanah;
2. Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
3. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Perubahan data yuridis sebagaimana dimaksud berupa:

- a. Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
- b. Peralihan hak karena pewarisan;
- c. Peralihan hak karena penggabungan, peleburan atau pemisahan perseroan atau koperasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. Pembebanan hak tanggungan;
- e. Peralihan hak tanggungan;
- f. Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan;
- g. Pembagian hak bersama;
- h. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan ketua pengadilan;
- i. Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
- j. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah terhadap pendaftaran tanah pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut:

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis pada hak pengelolaan, hak atas tanah, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun.

Permohonan pemeliharaan data pendaftaran tanah dapat diajukan melalui (Pasal 22 ayat 2 Permen ATR/BPN Nomor 3/2023):

- (1) Sistem elektronik;

Permohonan pemeliharaan data pendaftaran tanah melalui sistem elektronik diajukan oleh pemohon dengan cara mengisi formulir permohonan dan menggunggah seluruh kelengkapan dokumen persyaratan.

Pengajuan permohonan melalui Sistem Elektronik disertai pernyataan mengenai kesesuaian antara dokumen cetak dengan dokumen yang diunggah. Pemohon menyerahkan dokumen persyaratan dalam bentuk dokumen cetak ke Loker Pertanahan setelah permohonan terkonfirmasi oleh Sistem Elektronik. Dokumen persyaratan termasuk salinan resmi Sertipikat-el yang dicetak oleh Kantor Pertanahan dalam hal pemegang hak mempunyai salinan resmi Sertipikat-el.

Petugas melakukan verifikasi kesesuaian dokumen cetak dengan dokumen persyaratan yang diunggah melalui Sistem Elektronik. Dalam hal dokumen persyaratan diterbitkan secara elektronik oleh instansi teknis pengampu data, verifikasi dapat dilakukan melalui Sistem Elektronik yang terintegrasi. Dalam hal hasil verifikasi dinyatakan telah lengkap dan memenuhi syarat maka:

1. Hasil pemindaian dokumen persyaratan diberi catatan yang menjelaskan dokumen telah dicocokkan sesuai dengan aslinya dan dibubuhi Segel Elektronik; dan
 2. Permohonan diproses sesuai dengan jenis layanan yang diajukan.
- (2) Loker pertanahan.

Permohonan pemeliharaan data pendaftaran tanah melalui Loket Pertanahan diajukan oleh pemohon dengan cara menyerahkan surat permohonan disertai kelengkapan dokumen persyaratan. Dokumen persyaratan termasuk salinan resmi Sertipikat-el yang dicetak oleh Kantor Pertanahan dalam hal pemegang hak mempunyai salinan resmi Sertipikat-el. Permohonan dilakukan verifikasi atas kelengkapan dokumen persyaratan oleh petugas. Dalam hal dokumen persyaratan permohonan diterbitkan secara elektronik oleh instansi teknis pengampu Data, verifikasi dapat dilakukan melalui Sistem Elektronik yang terintegrasi. Dalam hal hasil verifikasi dinyatakan telah lengkap dan memenuhi syarat maka:

1. Dokumen persyaratan dalam bentuk dokumen cetak dipindai dan diunggah ke Sistem Elektronik oleh petugas;
2. Hasil pemindaian dokumen persyaratan diberi catatan yang menjelaskan dokumen telah dicocokkan sesuai dengan aslinya dan dibubuhi Segel Elektronik; dan
3. Permohonan diproses sesuai dengan jenis layanan yang diajukan.

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya berupa data, informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang dibuat melalui sistem elektronik Kementerian.

3.1.2.1. Pendaftaran Peralihan dan Pembebanan Hak

- 1) Pemindahan Hak;

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan. Pembuatan akta yang bersangkutan dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu.

2) Pemindahan Hak Dengan Lelang;

Peralihan hak melalui pemindahan hak dengan lelang yang dibuat hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan kutipan risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang.

Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sebelum suatu bidang tanah atau satuan rumah susun dilelang baik dalam rangka lelang eksekusi maupun lelang non-eksekusi, Kepala Kantor Lelang wajib meminta keterangan kepada Kantor Pertanahan mengenai bidang tanah atau satuan rumah susun yang akan dilelang. Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan keterangan selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah diterimanya permintaan dari Kepala Kantor Lelang.

3) Peralihan Hak Karena Waris;

Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah didaftar dan hak milik atas satuan rumah susun, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, Sertipikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.

Jika penerima warisan dari satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris. Jika penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian

waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan surat tanda bukti ahli waris dan akta pembagian waris tersebut.

4) Peralihan Hak Karena Penggabungan Atau Peleburan Perseroan atau Koperasi;

Peralihan hak atas tanah, hak pengelolaan, atau hak milik atas satuan rumah susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang tidak didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur dapat didaftar berdasarkan akta yang membuktikan terjadinya penggabungan atau peleburan tersebut disahkan oleh Pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur didaftar berdasarkan pemindahan hak dalam rangka

likuidasi yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang.

5) Pembebanan Hak;

Pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6) Penolakan Pendaftaran Peralihan dan Pembebanan Hak.

Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat dibawah ini tidak dipenuhi:

- a. Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan.
- b. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang, kecuali dalam keadaan tertentu.

- c. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap;
- d. tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan;
- e. tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan;
- f. Perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
- g. perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat(1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh Kantor Pertanahan.

Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis, dengan menyebut alasan-alasan penolakan itu. Kemudian surat penolakan disampaikan kepada yang berkepentingan, disertai pengambalan berkas permohonannya, dengan salinan kepada PPAT atau Kepala Kantor Lelang yang bersangkutan.

3.1.2.2. Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah Lainnya

- 1) Perpanjangan Jangka Waktu Hak Atas Tanah;

Pendaftaran perpanjangan jangka waktu hak atas tanah dilakukan dengan mencatatnya pada buku tanah dan

Sertipikat hak yang bersangkutan berdasarkan keputusan Pejabat yang berwenang yang memberikan perpanjangan jangka waktu hak yang bersangkutan.

2) Pemecahan, Pemisahan, dan Penggabungan Bidang Tanah;

Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan, satu bidang tanah yang sudah didaftar dapat dipecah secara sempurna menjadi beberapa bagian, yang masing-masing merupakan satuan bidang baru dengan status hukum yang sama dengan bidang tanah semula. Dalam pemecahan, untuk tiap bidang dibuatkan surat ukur, buku tanah dan Sertipikat untuk menggantikan surat ukur, buku tanah dan Sertipikat asalnya. Jika hak atas tanah yang bersangkutan dibebani hak tanggungan, dan atau beban-beban lain yang terdaftar, pemecahan baru boleh dilaksanakan setelah diperoleh persetujuan tertulis dari pemegang hak tanggungan atau pihak lain yang berwenang menyetujui penghapusan beban yang bersangkutan. Dalam pelaksanaan pemecahan sepanjang mengenai tanah pertanian, wajib memperhatikan ketentuan mengenai batas minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atas permintaan hak yang bersangkutan, sebidang tanah juga dapat dipisahkan sebagian atau beberapa bagian. Untuk satuan bidang baru yang dipisahkan dibuatkan surat ukur, buku tanah dan

Sertipikat sebagai satuan bidang tanah baru dan peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan Sertipikat bidang tanah semula dibubuhkan catatan mengenai telah diadakannya pemisahan tersebut. Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan, dua bidang tanah atau lebih yang letaknya berbatasan dengan nama pemilik yang sama juga dapat digabung menjadi suatu bidang baru. Untuk penggabungan tanah tersebut dibuatkan surat ukur, buku tanah dan Sertipikat dengan menghapus surat ukur, buku tanah dan Sertipikat masing-masing.

3) Pembagian Hak Bersama;

Pembagian hak bersama atas tanah atau milik atas satuan rumah susun menjadi hak masing-masing pemegang hak bersama didaftar berdasarkan akta yang dibuat PPAT yang berwenang menurut peraturan yang berlaku yang membuktikan kesepakatan antara para pemegang hak bersama mengenai pembagian hak bersama tersebut.

4) Hapusnya Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;

Pendaftaran hapusnya suatu hak atas tanah, hak pengelolaan dan hak milik atas satuan rumah susun dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan membubuhkan catatan pada buku tanah dan surat ukur serta

memusnahkan Sertipikat hak yang bersangkutan, berdasarkan:

- a. data dalam buku tanah yang disimpan di Kantor Pertanahan, jika mengenai hak-hak yang dibatasi masa berlakunya;
- b. salinan surat keputusan Pejabat yang berwenang, bahwa hak yang bersangkutan telah dibatalkan atau dicabut;
- c. akta yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh pemegang haknya.

Dalam hal Sertipikat atas tanah yang hapus tidak diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan, hal tersebut dicatat pada buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan.

5) Peralihan dan Hapusnya Hak Tanggungan;

Pendaftaran peralihan hak tanggungan dilakukan dengan mencatatnya pada buku tanah serta Sertipikat hak tanggungan yang bersangkutan dan pada buku tanah serta Sertipikat yang dibebani berdasarkan surat tanda bukti beralihnya piutang yang dijamin karena cession, subrogasi, pewarisan atau penggabungan serta peleburan perseroan.

Pendaftaran hapusnya hak tanggungan dilakukan sesuai ketentuan dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan dengan Tanah. Dalam hal hak yang

dibebani hak tanggungan telah dilelang dalam rangka pelunasan utang, maka surat pernyataan dari kreditor bahwa pihaknya melepaskan hak tanggungan atas hak yang dilelang tersebut untuk jumlah yang melebihi hasil beserta kutipan risalah lelang dapat dijadikan dasar untuk pendaftaran hapusnya hak tanggungan yang bersangkutan.

6) Perubahan Data Pendaftaran Tanah Berdasarkan Putusan atau Penetapan Pengadilan;

Panitera Pengadilan wajib memberitahukan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai isi semua putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan penetapan Ketua Pengadilan yang mengakibatkan terjadinya perubahan pada data mengenai bidang tanah yang sudah didaftar atau satuan rumah susun untuk dicatat pada buku tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin pada Sertifikatnya dan daftar-daftar lainnya.

Pencatatan dapat dilakukan juga atas permintaan pihak yang berkepentingan, berdasarkan salinan resmi putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau salinan penetapan Ketua Pengadilan yang bersangkutan yang diserahkan olehnya kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Pencatatan hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan dan hak milik atas satuan rumah susun berdasarkan putusan Pengadilan dilakukan setelah diperoleh surat keputusan mengenai hapusnya hak yang bersangkutan dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya.

7) Perubahan Nama;

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah sebagai akibat pemegang hak yang ganti nama dilakukan dengan mencatatnya di dalam buku tanah dan Sertipikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan berdasarkan bukti mengenai ganti nama pemegang hak tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

3. 2. Sertipikat Sebagai Alat Bukti Yang Sah

Kata “Pembuktian” berasal dari kata “bukti” yang artinya “sesuatu yang menyatakan kebenaran suatu peristiwa, kemudian mendapat awalan “pem” dan akhiran “an”, maka pembuktian artinya “proses perbuatan, cara membuktikan sesuatu yang menyatakan kebenaran suatu peristiwa”, demikian pula pengertian membuktikan yang mendapat awalan “mem” dan akhiran “an”, artinya memperlihatkan bukti, menyakinkan dengan bukti.⁹¹

⁹¹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Departemen P&K, 1990, hlm. 133

Pengertian Sertipikat merujuk pada Pasal 1 ayat (8) Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA 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.

Kemudian setelah adanya perkembangan zaman dikenal Sertipikat Elektronik yang selanjutnya disebut Sertipikat-el adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik yang Data Fisik dan Data Yuridisnya telah tersimpan dalam BT-el.

Sertipikat-el diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik dan disahkan dengan tanda tangan elektronik oleh pejabat elektronik. Sertipikat-el berlaku efektif setelah ditandatangani secara elektronik.

Sertipikat-el diberikan kepada pemegang hak/nazhir melalui sistem elektronik, selain itu dapat diberikan juga salinan resmi Sertipikat-el. Salinan resmi Sertipikat-el dicetak menggunakan kertas dengan spesifikasi khusus melalui sistem elektronik di Kantor Pertanahan atau tempat lain yang ditunjuk oleh Kementerian (Pasal 20 Permen 3/2023). Pemberian salinan resmi Sertipikat-el dilakukan dengan ketentuan:

- a. Pemegang hak/nazhir belum memahami penggunaan teknologi informasi dan komunikasi;
- b. Pemegang hak/nazhir tidak bisa mengakses Sertipikat-el melalui Sistem Elektronik; dan/atau

c. Permintaan pemegang hak/nazhir.

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

“Sertipikat 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.” Menurut penjelasan Pasal tersebut, sertipikat 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 Sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Kemudian pada Pasal 32 ayat (2) disebutkan bahwa :

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanda tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Sejalan dengan hal itu, menurut Urip Santoso, bahwa sertipikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat bahkan mutlak jika memenuhi kriteria sebagai berikut:⁹²

1. Sertipikat 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; dan
4. Bahwa dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan kepala kantor pertanahan kabupaten/ kota setempat maupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertipikat.

Penerbitan sertipikat dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah untuk membuktikan kepemilikannya atas sebidang tanah, sebab sertipikat merupakan alat bukti yang kuat dan kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.⁹³

Kedudukan Sertipikat-el sebagai alat bukti secara eksplisit diatur dalam Pasal 84 ayat (3) PP 18/2021, Bahwa : “*Data dan informasi elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah*”. Data dan informasi dan/atau hasil cetaknya tersebut merupakan perluasan dari alat bukti yang sah

⁹² Urip Santoso dalam Yulies Tiena Masriani, 2022, Pentingnya Kepemilikan Sertipikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak, *dalam Jurnal USM Law Riview*, Vol. 5 Nomor 2, Tahun 2022, hlm. 544

⁹³ *Ibid*, hlm. 550

sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia. Ketentuan ini merujuk pada Undang-Undang ITE yang telah menegaskan dalam bahwa Informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik begitu juga hasil cetak dari informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik telah diakui menjadi alat bukti hukum yang sah dalam undang-undang tersebut, sebagai “perluasan” terhadap alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia (Pasal 5 ayat 2 UU No. 11/2008).

Pengaturan terkait sertipikat tanah merujuk pula pada sistem publikasinya. Secara umum terdapat 2 (dua) jenis sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yang digunakan secara global di dunia. Sistem publikasi pertama adalah sistem publikasi positif dan yang kedua adalah sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif yang didaftarkan adalah haknya atau *registration of titles*, sedangkan dalam sistem publikasi negatif yang didaftarkan adalah aktanya atau *registration of deed*.⁹⁴

(1) Sistem Publikasi Pendaftaran Positif (*Registration Of Titles*)

Dalam sistem ini kebenaran data yang ada pada sertipikat tanah dijamin oleh negara. Petugas pendaftaran tanah sebagai perpanjangan tangan negara bersikap aktif. Petugas akan melakukan identifikasi terhadap bidang tanah yang didaftarkan untuk memastikan siapa pemilik yang paling berhak atas tanah yang akan didaftarkan tersebut. Proses pendaftaran tanah ini telah melalui proses pemeriksaan terhadap

⁹⁴ Rionald Dimas, (2021), Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia Ditinjau dari Teori Kepastian hukum, dalam Seri Seminar Nasional Ke-III Universitas Tarumanegara Tahun 2021. hlm. 212-213

kebenaran data dan informasi yang ada pada akta termasuk dan tidak terbatas pada hak-hak ataupun beban yang timbul pada tanah tersebut seperti adanya hak tanggungan, hak sewa, hak gadai, dsb. Setelah pemeriksaan tersebut selesai, barulah petugas akan melakukan pendaftaran terhadap tanah tersebut.

Sebagai bukti bahwa terhadap tanah tersebut telah didaftarkan maka akan dikeluarkan tanda bukti hak kepada pemilik tanah yang berupa sertipikat. Sertipikat tanah ini menjadi alat bukti hak yang paling kuat dan tidak dapat di gugat kepemilikannya meskipun di kemudian hari terdapat klaim dari pihak lain yang memiliki alas hak yang lebih kuat atas tanah tersebut. Sertipikat tanah yang telah dikeluarkan ini dijamin penuh oleh negara. Negara menjamin data yuridis dan data yang tercantum dalam sertipikat tanah adalah benar. Dalam hal ada pihak lain yang memiliki alas hak yang lebih kuat atas tanah yang telah keluar sertipikatnya, maka negara bertanggung jawab dan memberikan kompensasi kepada pihak yang melakukan klaim tersebut.

Kelebihan dari sistem pendaftaran ini adalah terdapat kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah bagi pemegang sertipikat, sedangkan kelemahannya adalah apabila ternyata negara salah dalam memberikan hak atas tanah dalam artian menerbitkan sertipikat kepada yang tidak berhak, maka pemilik tanah yang sebenarnya akan kehilangan hak atas tanah tersebut dan hanya akan mendapatkan kompensasi dari negara.

(2) Sistem Publikasi Pendaftaran Negatif (*Registration of Deeds*)

Dalam sistem ini kebenaran data yang ada pada sertipikat tanah tidak dijamin oleh negara. Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif. Petugas tidak melakukan identifikasi terhadap bidang tanah yang didaftarkan untuk memastikan siapa pemilik yang paling berhak atas tanah yang akan didaftarkan tersebut. Akta tanah hanyalah alat peristiwa atau perbuatan hukum yang bersifat kuat, tetapi tidak mutlak. Perubahan terhadap peralihan atau peristiwa hukum yang terjadi pada sertipikat tanah harus dibuatkan akta kembali, dan pemilik sertipikat tanah yang harus aktif dalam melakukan pendaftaran tanah untuk mencatatkan perubahan tersebut.

Sertipikat tanah dalam sistem ini bukanlah hal yang kuat saat menjadi alat bukti. Negara tidak menjamin isi data yuridis dan data yang tercantum dalam sertipikat tanah karena petugas pendaftaran tanah hanya bersifat menerima akta yang diberikan oleh pemilik tanah. Apabila isi yang tercantum dalam sertipikat tidak benar, maka dapat dilakukan perubahan berdasarkan putusan pengadilan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kelebihan dari sistem pendaftaran ini adalah apabila negara salah dalam memberikan hak atas tanah kepada pihak yang tidak semestinya, maka pemilik sebenarnya masih dapat melakukan tindakan untuk mendapatkan haknya kembali meskipun harus menjalani proses yang lama, sedangkan kekurangan dari sistem ini adalah tidak adanya kepastian

hukum bagi pemegang sertipikat tanah karena meskipun nama orang tersebut tercantum pada sertipikat, namun sewaktu-waktu dapat berubah apabila ada pihak lain yang melakukan tindakan hukum dan dapat membuktikan bahwa pihak tersebut adalah pihak yang paling berhak atas tanah tersebut.

Negara Indonesia menganut sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif. Dalam sistem publikasi pendaftaran tanah negatif petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yang artinya hanya menerima akta dan melakukan pendaftaran atas akta tersebut. Petugas tidak berkewajiban untuk melakukan pengecekan terhadap kebenaran isi akta yang didaftarkan, sehingga kebenaran informasi pada akta tersebut bisa jadi benar namun bisa juga salah. Hal ini dapat menjadi celah bagi oknum-oknum yang beritikad tidak baik untuk menguasai tanah yang bukan menjadi haknya.⁹⁵

Publikasi negatif bertendensi positif maksudnya adalah sertipikat adalah alat bukti yang kuat sepanjang data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya adalah benar. Dari pengertian tersebut, dapat diartikan bila data fisik dan data yuridis yang termuat dalam suatu sertipikat dapat dibuktikan cacat hukum atau tidak benar lewat putusan pengadilan ataupun peraturan perundangundangan yang berlaku, maka sertipikat tersebut dapat dibatalkan. Hal ini tentu saja tidak mencerminkan asas kepastian hukum seperti yang telah menjadi tujuan dari pendaftaran

⁹⁵ Ibid. hlm. 214

tanah dalam UUPA. Selain itu apabila suatu pihak kehilangan hak atas tanah miliknya akibat tindakan melawan hukum dari pihak lain ataupun adanya kesalahan register dan/atau pencatatan yang dilakukan oleh petugas pendaftaran tanah, maka hal tersebut menjadi tanggungan pemilik tanah seluruhnya dikarenakan negara tidak memberikan ganti rugi atas hilangnya hak atas tanah tersebut meskipun terjadi karena kekhilafan maupun kesengajaan petugas pendaftaran tanah selaku perpanjangan tangan dari negara.⁹⁶

⁹⁶ *Loc.cit*

BAB IV

**FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA SERTIPIKAT GANDA
PADA PETA PERTANAHAN**

**4.1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Sertipikat Ganda Pada Peta
Pertanahan**

Sebutan agraria tidak selalu dipakai dalam arti yang sama, dalam bahasa latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah. *Agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian.⁹⁷

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Pengertian agraria juga dapat dilihat dari segi terminologi bahasa, pengertian agraria dapat juga ditemukan pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hal tersebut diketemukan apabila membaca peraturan dan pasal yang terdapat didalam peraturan Undang-undang Pokok Agraria. Hukum agraria mempunyai arti atau makna yang luas. Pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air (Pasal 1 ayat (4) jo. Pasal 4 ayat (1)).⁹⁸

Tanah merupakan salah satu aspek penting bagi kehidupan manusia. Tanah selalu melekat dalam kehidupan manusia sehari-hari baik sebagai lahan tempat tinggal, lahan investasi hingga sebagai alas infrastruktur yang berfungsi bagi kelancaran penyelenggaraan kehidupan manusia. Kebutuhan tanah yang sangat

⁹⁷ Boedi Harsono, 2013, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 4.

⁹⁸ Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika. hlm.1.

penting dan bervariasi berbanding lurus dengan tinggi minat masyarakat yang membutuhkan tanah. Oleh karenanya dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat akan kebutuhan tanah yang sudah berubah situasi dan kebutuhannya, diadakan dan disediakan suatu lembaga berupa lembaga pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah memuat hak-hak atas tanah yang dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan Sertipikat sebagai tanda-bukti pemilikan tanahnya.⁹⁹

Dalam mewujudkan ketertiban bagi masyarakat maka diperlukan adanya hukum. Hukum berdasarkan teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja adalah hukum yang berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.¹⁰⁰ Pembangunan dan pembaharuan yang dimaksud menurut Sjachran Basah adalah hukum dapat berfungsi sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.¹⁰¹ Tujuan kehidupan bernegara berdasarkan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, alinea keempat adalah mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia, dalam hal ini termasuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagai pemegang hak tanah untuk selalu mendapatkan hak akses atas tanahnya berikut dengan memperoleh kepastian hukum terhadap hak atas tanahnya.

⁹⁹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan, hlm. 209.

¹⁰⁰ Lilik Mulyadi, 2017, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*, Bandung: tanpa penerbit. hlm. 4-5. Dikutip oleh Winny Sanjaya, 2023, *Dampak Kebijakan Satu Peta/One Map Policy Di Bidang Pertanahan Terhadap Sertipikat Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia, dalam LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria*, Volume 2, Nomor 2, April 2023. hlm. 216

¹⁰¹ *Ibid.* hlm. 5

Dalam permasalahan sertipikat ganda yang kompleks, salah satunya tumpang tindih pemanfaatan ruang karena sejumlah instansi pemerintah memiliki peta sektoral dengan tujuan dan kepentingan masing-masing, sehingga informasi yang diberikan peta tidak terintegrasi dan menimbulkan masalah antara pemerintah dengan pengusaha, pemerintah dengan masyarakat, pengusaha dengan masyarakat, bahkan antar sesama instansi pemerintah.

Prosedur dalam pendaftaran tanah yang melibatkan pengukuran skala pemetaan tanah yang semestinya semata-mata bertujuan memberikan kepastian hukum bagi kepemilikan dan penguasaan tanah bagi masyarakat di berbagai sektor justru menimbulkan ketidakpastian hukum akibat pemetaan yang tidak teratur. Oleh karena permasalahan tersebut maka ditemukan solusi untuk menerapkan Kebijakan Satu Peta (KSP) di Indonesia yang akan menghasilkan satu peta terintegrasi yang menjadi acuan pada satu referensi geospasial, satu standar, satu basis data dan satu geoportal pada tingkat ketelitian peta dengan skala 1:50.000.¹⁰²

Pada Tahun 2011 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial (UU Geospasial) beserta perubahannya berdasarkan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah ditetapkan sebagai Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, adapun salah satu tujuan dari

¹⁰² Winny Sanjaya, *op.cit.* hlm. 217

UU Geospasial adalah untuk menjadi landasan hukum kebutuhan informasi berupa satu peta di Indonesia.

Pengertian Geospasial sebagaimana dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta Pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000 sebagaimana telah diubah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (KSP) pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000 (selanjutnya disingkat Perpres KSP), yakni:.

Pasal 1 ayat (3) : Geospasial atau ruang kebumian adalah aspek keruangan yang menunjukkan lokasi, letak, dan posisi suatu objek atau kejadian yang berada di bawah, pada, atau di atas permukaan bumi yang dinyatakan dalam sistem koordinat tertentu.

Pasal 1 ayat (4) : Data Geospasial yang selanjutnya disingkat DG adalah data tentang lokasi geografis, dimensi, atau ukuran, dan/atau karakteristik objek alam, dan/atau buatan manusia yang berada di bawah, pada, atau di atas permukaan bumi.

Pasal 1 ayat (5) : Informasi Geospasial yang selanjutnya disingkat IG adalah DG yang sudah diolah sehingga dapat digunakan sebagai alat bantu dalam perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan/atau pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan ruang kebumian.

Pasal 1 ayat (6) : Informasi Geospasial Dasar yang selanjutnya disingkat IGD adalah IG yang berisi tentang objek yang dapat dilihat secara langsung atau diukur dari kenampakan fisik di muka bumi dan yang tidak berubah dalam waktu yang relatif lama.

Pasal 1 ayat (7) : Informasi Geospasial Tematik yang selanjutnya disingkat IGT adalah IG yang menggambarkan satu atau lebih tema tertentu yang dibuat mengacu pada IGD.

Percepatan pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (KSP) pada tingkat ketelitian peta skala 1:50.000 bertujuan untuk terpenuhinya satu peta yang mengacu pada satu referensi geospasial, satu standar, satu basis data, dan satu geoportal guna percepatan pelaksanaan pembangunan nasional. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 2

ayat (2) Perpres KSP, menyatakan bahwa percepatan pelaksanaan Kebijakan Satu Peta pada pokoknya akan menghasilkan satu peta yang berfungsi sebagai acuan:

- a) Kebijakan pembangunan berbasis spasial;
- b) Perencanaan dan pemanfaatan ruang yang terintegrasi dalam rencana tata ruang di darat, laut, dalam bumi dan udara;
- c) Kesesuaian dan perizinan pemanfaatan ruang masing-masing sektor;
- d) Penyelesaian tumpang tindih pemanfaatan ruang; dan
- e) Perbaikan data Informasi Geospasial Tematik (IGT) masing-masing sektor.

Kebijakan Satu Peta sebelumnya mencakup 85 Informasi Geospasial Tematik/ IGT (Perpres 9 Tahun 2016), selanjutnya terdapat penambahan 72 peta tematik menjadi 158 peta tematik (Perpres 23 Tahun 2021) dengan melibatkan 24 Kementerian/Lembaga di 34 Provinsi. Penambahan 72 peta tematik diantaranya meliputi peta kemaritiman, peta kebencanaan, peta pertanahan, peta perekonomian, peta keuangan dan peta perizinan.

Berdasarkan metode *Strengths, Weakness, Opportunity, Threats Analysis* (selanjutnya disingkat sebagai *SWOT Analysis*). *SWOT Analysis* adalah metode yang bersifat subjektif kualitatif yang dapat digunakan dalam berbagai bidang strategi dan pengambilan keputusan sebagaimana menurut Prachi Juneja dalam tulisannya mengatakan *SWOT Analysis is instrumental in strategy formulation and selection. It is a strong tool, but it involves a great subjective element. It is the foundation for evaluating the internal potential and limitations and the probable/likely opportunities and threats from the external environment. It views all positive and negative factors inside and outside the firm that affect the success.*

A consistent study of the environment in which the firm operates helps in forecasting/predicting the changing trends and also helps in including them in the decision-making process of the organization. Apabila diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia *SWOT Analysis* adalah alat penting untuk menguji sebuah strategi dan pengambilan keputusan.¹⁰³

Dampak KSP terhadap pendaftaran tanah dapat dikaji dengan menemukan keunggulan (*Strength*), kelemahan (*Weakness*) dari KSP sebagai faktor internal, dan tantangan (*Opportunity*) dan Ancaman (*Threats*) dari KSP sebagai faktor eksternal.

Berdasarkan *SWOT analysis* telah ditemukan banyak keunggulan dari KSP antara lain: *Pertama*, menyediakan satu peta yang terstandar dengan basis geo-portal sehingga mampu memuat informasi penguasaan hak atas tanah yang komprehensif. *Kedua*, KSP mampu mengurangi konflik tanah karena KSP menyediakan informasi satu peta yang akurat dan tersinkronisasi sehingga meminimalisir tumpang tindih penguasaan atau hak milik atas tanah di masa mendatang.

Adapun kelemahan KSP adalah¹⁰⁴ proses sinkronisasi peta masih menemukan hambatan yaitu berupa ketidaksepakatan dari berbagai pihak (ego sektoral) terutama dari satu instansi pemerintah terhadap instansi lainnya, minim teknologi sehingga belum bisa diterapkan skala peta yang lebih kecil dari 1:50.000

¹⁰³ *Ibid.* hlm. 219

¹⁰⁴ *Ibid.* hlm. 224

untuk mengakomodir IGT Status Pertanahan khusus Hak Milik dan Hak Pakai atas tanah.

Dari aspek eksternal, adapun tantangan dari KSP adalah¹⁰⁵:

- a) Pertama, perlu diberlakukan standarisasi teknologi pendaftaran tanah.
- b) Kedua, perlu pengaturan terhadap KSP dengan skala yang lebih kecil sehingga mampu mengakomodir IGT Status Pertanahan Hak Milik dan Hak Pakai atas tanah.
- c) Ketiga, pemerintah harus lebih selektif dalam memberikan setiap kebijakan mengenai pemekaran wilayah sebab banyak sekali kasus tumpang tindih penguasaan atau hak milik atas tanah terjadi karena pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah sering kali membuat informasi KSP menjadi berubah dalam wilayah yang besar, sehingga membutuhkan adaptasi yang cukup panjang dan rumit bagi Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.
- d) Ke-empat, yaitu KSP memberikan potensi tanah hilang atau berkurang bagi pemegang hak atas tanah.

Permasalahan sertipikat ganda menjadi isu yang tak kunjung selesai pada kasus pertanahan. Berdasarkan data dari Databoks yaitu portal data statistik, jumlah kasus dan luas area konflik agraria di Indonesia Tahun 2020 hingga 2023, yaitu :

¹⁰⁵ *Loc, cit*

Tabel 3. Jumlah Kasus dan Luas Area Konflik Agraria di Indonesia Tahun 2020 hingga 2023

No.	Tahun	Jumlah Kasus	Luas Area Konflik
1.	2020	241	642.273
2.	2021	207	500.062
3.	2022	212	1.035.613
4.	2023	241	638.188

Menurut laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sepanjang 2023 setidaknya ada 241 kasus konflik agraria di Indonesia. Konflik tersebut melibatkan area seluas 638,2 ribu hektare, serta berdampak pada 135,6 ribu kepala keluarga (KK).

Jumlah kasus konflik agraria pada 2023 meningkat dibanding 2022, meskipun luas area konfliknya berkurang seperti terlihat pada tabel. Dalam laporan yang diterima redaksi Katadata pada Januari Tahun 2024, KPA menyebut, *"Terus meningkatnya konflik agraria menandakan bahwa pelaksanaan agenda reforma agraria yang telah dijanjikan selama kurang lebih satu dasawarsa ini tidak berjalan."*

Berdasarkan data diatas, menunjukkan bahwa konflik pertanahan di Indonesia menjadi permasalahan yang tak kunjung usai, masalah pertanahan masih menjadi konflik yang kerap terjadi dalam Masyarakat, sebagaimana data dari Ombudsman RI terkait jumlah pengaduan yang diterima Ombudsamn pada Tahun 2023, yaitu:

Tabel 4. Jumlah Pengaduan yang Diterima Ombudsman RI Berdasarkan Jenis Substansinya (Jan-Jun 2023)¹⁰⁶

No.	Nama Data	Nilai
1.	Pertanahan	63
2.	Kepegawaian	60
3.	Desa	28
4.	Perizinan	26
5.	Lainnya	98

Ombudsman RI menerima 275 laporan aduan dari masyarakat Indonesia selama semester I 2023. Sebanyak 27 substansi dilaporkan, terbanyak dari substansi pertanahan yang totalnya mencapai 63 laporan sepanjang kurun waktu tersebut.

Konflik pertanahan yakni termasuk adanya sertipikat ganda belum mampu diatasi secara tuntas oleh pemerintah. Seperti adanya konflik sertipikat ganda yang dapat timbul dari berbagai faktor, yaitu tanah yang oleh pemiliknya tidak dikuasai secara fisik sehingga diserobot oleh mafia tanah, tanah yang transaksinya tidak sesuai peraturan-perundang-undangan, dan lemahnya sistem data base Kantor Pertanahan. Berdasarkan wawancara yang dilaksanakan dengan Bapak John Fitri,

¹⁰⁶ Nabilah M, Ombudsman RI Terima 275 Laporan pada Semester I 2023, Terbanyak Soal Pertanahan, 2023, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/08/14/ombudsman-ri-terima-275-laporan-pada-semester-i-2023-terbanyak-soal-pertanahan>

SE., MM. bagian Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda, diantaranya yaitu:¹⁰⁷

4.1.1. Faktor Hukum

Faktor hukum adalah segala hal yang berkaitan dengan aturan, regulasi, kebijakan, dan sistem hukum yang mempengaruhi terjadinya suatu peristiwa atau keadaan tertentu dalam konteks hukum. Dalam kasus sertipikat ganda, faktor hukum merujuk pada berbagai aspek peraturan dan pelaksanaan hukum yang memungkinkan terjadinya penerbitan sertipikat tanah lebih dari satu untuk lahan yang sama.

Faktor hukum yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah karena kelemahan dalam Pengaturan dan Regulasi Pertanahan. Hal demikian juga seperti yang dikemukakan oleh Elza Syarief, dalam bukunya "Menuntaskan Sengketa Tanah", Elza Syarief mengemukakan bahwa sengketa tanah secara umum timbul akibat beberapa faktor, di antaranya kurangnya kepastian hukum.¹⁰⁸ Ketiadaan kepastian hukum mengenai status kepemilikan tanah membuat tanah tersebut rentan terhadap sengketa, terutama jika terjadi perubahan peraturan atau interpretasi hukum yang berbeda. Ketidakpastian ini membuat tanah rentan terhadap klaim oleh pihak lain, yang kemudian bisa berujung pada sengketa hukum. Tanpa kepastian hukum yang jelas dan perlindungan legal yang

¹⁰⁷ Wawancara dengan Bapak John Fitri, SE., MM. bagian Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, pada tanggal 15 Juni Tahun 2024

¹⁰⁸ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014, hlm. 8

kuat, pemilik tanah tidak memiliki jaminan penuh atas hak kepemilikan mereka. Seperti dalam Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang mengatur terkait dengan pemberian sanksi terhadap pejabat yang melanggar, tetapi kurang jelas mengenai mekanisme penegakan dan pengawasannya. Tidak diatur secara rinci bagaimana proses investigasi dan verifikasi pelanggaran dilakukan, atau siapa yang memiliki kewenangan utama dalam memutuskan sanksi yang diberikan.

Regulasi yang ada belum sepenuhnya komprehensif atau jelas dalam mengatur prosedur yang harus diikuti untuk mencegah sertipikat ganda. Pada Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa : *Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan verifikasi atas kelengkapan dokumen persyaratan oleh petugas.* Pasal 9 ayat (3), menyebutkan: *Dalam hal dokumen persyaratan diterbitkan secara elektronik oleh instansi teknis pengampu Data, verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui Sistem Elektronik yang terintegrasi.*

Dari aturan ini terlihat masih terdapat kelemahan dalam proses penerbitan sertipikat yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga masih terjadi sertipikat ganda di tengah Masyarakat.

Kasus sertipikat ganda terjadi sebagai konsekuensi dari kelemahan sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Pengaturan sistem pendaftaran tanah

dilakukan masih bersifat formalistik. Artinya dalam proses balik nama, BPN dan Notaris / PPAT hanya memproses tanggung jawab kebenaran formal yaitu kelengkapan berkas. Kelengkapan berkas tersebut berupa memiliki sertipikat, KTP, Kartu Keluarga, dan telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Setelah berkas tersebut lengkap, baru dilakukan balik nama pada sertipikat tanah. Jadi BPN dan Notaris / PPAT tidak bertanggung jawab dengan kebenaran materil yaitu orang yang sebenarnya, atau kepemilikan sah terhadap tanah tersebut.

Ketidajelasan dalam peraturan terkait penyelesaian sengketa tanah atau proses pembatalan sertipikat yang sudah diterbitkan bisa menyebabkan terjadinya sertipikat ganda.

4.1.2. Faktor Administratif dan Institusional

Faktor administrasi dan institusional memiliki peran signifikan dalam terjadinya kasus sertipikat ganda. Berikut penjelasan tentang faktor-faktor tersebut:¹⁰⁹

a) Ketidakteraturan dalam Administrasi Pertanahan

Ketidakteraturan dalam administrasi pertanahan merujuk pada masalah-masalah yang terjadi dalam pengelolaan dan pengaturan data, dokumen, serta proses administrasi yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Ketidakteraturan ini bisa disebabkan oleh berbagai faktor, mulai

¹⁰⁹ Wawancara dengan Bapak John Fitri, SE., MM. bagian Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, pada tanggal 15 Juni Tahun 2024

dari masalah teknis hingga kelemahan dalam manajemen dan kebijakan. Berikut adalah beberapa aspek utama dari ketidakteraturan dalam administrasi pertanahan:

- Kurangnya integrasi sistem data: Sistem administrasi pertanahan yang tidak terintegrasi dengan baik antara berbagai instansi atau kantor cabang BPN di daerah yang berbeda bisa menyebabkan data pertanahan tidak sinkron. Hal ini memungkinkan terjadinya duplikasi pendaftaran tanah atau penerbitan sertipikat ganda karena data yang tidak diperbarui atau diverifikasi dengan benar.
- Kelemahan dalam pengarsipan dokumen: Ketidakteraturan dalam pengarsipan dan pemeliharaan dokumen tanah yang memadai bisa menyebabkan dokumen asli hilang atau rusak, sehingga memudahkan munculnya klaim palsu atas tanah tersebut. Jika dokumen lama tidak dikelola dengan baik, risiko penerbitan sertipikat ganda semakin tinggi.
- Keterbatasan teknologi dan kapasitas sistem: Kantor pertanahan pada daerah-daerah pelosok belum mengadopsi sistem digital sepenuhnya, sehingga proses verifikasi dan pendaftaran bisa terhambat atau menjadi tidak akurat. Ini meningkatkan peluang kesalahan atau manipulasi data yang berujung pada sertipikat ganda.

Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat tanah merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan

terjadinya sertipikat ganda. Hal ini seringkali disebabkan oleh berbagai kendala administratif dan teknis seperti:¹¹⁰

- Ketidakakuratan dalam Memverifikasi Data: Pejabat pertanahan terkadang tidak teliti dalam memeriksa data fisik dan yuridis tanah, yang menyebabkan sertipikat diterbitkan untuk tanah yang telah dimiliki orang lain atau tumpang tindih.
- Penggunaan Data Lama atau Tidak Valid: Data yang digunakan oleh kantor pertanahan untuk menerbitkan sertipikat bisa jadi sudah usang atau tidak diperbarui, sehingga terjadi kekeliruan dalam menentukan pemilik sah tanah.
- Kurangnya Koordinasi Antar Instansi: Terkadang, kekurangan koordinasi antara instansi pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan data pertanahan (misalnya, Kantor Pertanahan, BPN, dan pemerintah daerah) dapat memicu ketidakselarasan data dan mengakibatkan sertipikat ganda.
- Teknologi dan Sistem Informasi yang Belum Optimal: Sistem pendaftaran tanah elektronik yang belum sepenuhnya terintegrasi dan dimutakhirkan, membuat risiko penerbitan sertipikat ganda semakin tinggi. Sistem yang belum saling terhubung antarwilayah membuat informasi pemilikan tanah sulit dilacak secara komprehensif.

¹¹⁰ Marsella Patrya Karim, dkk Akibat Hukum dari Diterbitkannya Sertipikat Tanah dengan Kepemilikan Ganda, *Jurnal Of Comprehensive Science*, Vol. 2 No. 6, 2023, hlm. 1538

b) Faktor Institusional

Pengawasan Internal yang Lemah: Sistem pengawasan internal yang tidak efektif di dalam institusi pertanahan membuat sulit untuk mendeteksi dan mencegah praktek manipulasi. Ketika tidak ada mekanisme yang kuat untuk memonitor dan mengaudit proses pendaftaran tanah, kemungkinan terjadinya kesalahan atau kecurangan meningkat.

4.1.3. Faktor Manajemen dan Sumber Daya Manusia

Faktor manajemen dan sumber daya manusia (SDM) dapat menjadi penyebab terjadinya sertipikat ganda dalam administrasi pertanahan. Berikut penjelasan mengenai faktor-faktor ini:¹¹¹

a) Ketidakakuratan dalam Proses Pengukuran Tanah

Ketidakakuratan dalam proses pengukuran tanah merupakan salah satu faktor yang dapat menyebabkan permasalahan dalam pendaftaran tanah, seperti terjadinya sertipikat ganda. Proses pengukuran yang tidak akurat dapat disebabkan oleh penggunaan alat yang kurang tepat dan metode yang salah.

Pengukuran tanah yang dilakukan dengan alat yang sudah usang atau kurang tepat dapat menghasilkan data yang tidak akurat. Hal ini bisa menyebabkan perbedaan dalam luas atau batas tanah yang tercatat, yang kemudian dapat menimbulkan sengketa.

¹¹¹ Wawancara dengan Bapak John Fitri, SE., MM. bagian Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, pada tanggal 15 Juni Tahun 2024

Dalam Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Nomor 3/Juknis-HK.02/III/2023, pada ketentuan umum disebutkan bahwa pengukuran tanah dapat dilakukan dengan metode:

- 1) Pengukuran Pengamatan Satelit adalah pengukuran Bidang Tanah dengan menggunakan alat GPS/GNSS geodetik yang dilakukan dengan metode *Real Time* Kinematik (RTK), CORS, *post-processing* maupun stop and go.
- 2) Pengukuran Fotogrametris adalah kegiatan pemetaan Bidang Tanah yang dilakukan dengan cara melakukan identifikasi titik batas bidangbidang tanah dengan menggunakan peta kerja berupa peta foto hasil pemotretan wahana pesawat udara berawak atau nir-awak (UAV/drone) dengan menarik garis ukur (*delineasi*) panjang batas Bidang Tanah yang dapat diidentifikasi dan secara visual terlihat jelas di atas peta foto.
- 3) Pengukuran Kombinasi (Terestris, Fotogrametris, dan Pengamatan Satelit) adalah pengukuran Bidang Tanah yang merupakan perpaduan dari pengukuran terestris, fotogrametris, dan/atau pengamatan satelit.
- 4) Pengukuran Suplesi adalah pengukuran tambahan jika batas Bidang Tanah tidak teridentifikasi pada peta foto dan dapat menggunakan peta Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) sebagai peta kerja.

Dalam hasil evaluasi pelaksanaan pendaftaran tanah terkait pengukuran tanah yang dilakukan ATR/BPN dalam Juknis tersebut, terdapat temuan diantaranya yaitu:

- Hasil pengukuran dan pemetaan kegiatan PTSL masih sporadis;
- Data hasil pengukuran bidang tanah belum terdaftar masih ditemukan tumpang tindih (*overlap*) dengan data bidang tanah yang sudah terdaftar terpetakan;
- Antara bidang tanah terdaftar terpetakan (KW 1, 2, 3) masih terdapat tumpang tindih (*overlap*);
- Bidang tanah terdaftar terpetakan belum sesuai dengan kondisi sebenarnya di lapangan; dan
- Terdapat hambatan pada pelaksanaan pemetaan bidang tanah K4 (KW 4, 5, 6).

Dari hasil evaluasi pelaksanaan pengukuran tanah yang dilakukan BPN dapat dilihat bahwa masalah pengukuran tanah sangat berpotensi menimbulkan sertipikat ganda. Meskipun dari Juknis tersebut telah disebutkan metode yang dapat digunakan untuk melakukan kegiatan pengukuran tanah, namun dalam pelaksanaannya ditemukan bahwa metode yang digunakan berbeda dengan yang ditetapkan sehingga menghasilkan pengukuran tanah yang tidak akurat. Selain itu, ditemukan bahwa bidang tanah yang belum terdaftar dan yang sudah terdaftar ditemukan tumpang tindih.

- b) Kualitas Manajemen yang Lemah

- Kurangnya pengawasan dan pengendalian Internal: Manajemen yang tidak efektif sering kali gagal dalam mengimplementasikan mekanisme pengawasan dan kontrol internal yang memadai. Ini memungkinkan terjadinya kesalahan atau manipulasi data dalam proses pendaftaran tanah tanpa terdeteksi.
 - Pengambilan keputusan yang tidak tepat: Keputusan yang diambil tanpa informasi yang cukup atau tanpa pertimbangan risiko dapat menyebabkan prosedur yang tidak efisien atau bahkan keliru, yang membuka peluang terjadinya sertipikat ganda.
 - Pengabaian prosedur standar: Ketika petugas tidak mengikuti prosedur standar secara ketat, baik karena kelalaian atau disengaja, hal ini dapat menyebabkan terjadinya kesalahan administrasi yang serius, termasuk penerbitan sertipikat ganda.
- c) Kekurangan Kompetensi SDM
- Kurangnya pelatihan: Petugas yang tidak mendapatkan pelatihan yang memadai tentang prosedur pertanahan dan penggunaan teknologi cenderung melakukan kesalahan dalam penginputan data atau verifikasi dokumen. Hal ini bisa berujung pada penerbitan sertipikat ganda.
 - Keterbatasan pengetahuan hukum: SDM yang tidak memahami dengan baik aspek hukum terkait pertanahan mungkin gagal mengenali potensi masalah dalam dokumen atau klaim tanah, yang kemudian dapat memfasilitasi penerbitan sertipikat ganda.

d) Kurangnya Koordinasi dengan Lembaga Terkait

Kewenangan dalam penerbitan sertipikat tanah sering kali melibatkan beberapa instansi, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kepala Desa/ Lurah. Kurangnya koordinasi dan sinkronisasi data antarinstansi ini dapat menyebabkan penerbitan sertipikat tanah yang sama kepada pihak yang berbeda.

Koordinasi antar lembaga adalah proses kerjasama dan komunikasi yang efektif antara berbagai instansi yang terlibat dalam suatu tugas atau proyek untuk mencapai tujuan yang sama. Dalam konteks meminimalisir penerbitan sertipikat ganda, koordinasi antar lembaga, merupakan indikator yang sangat penting. Untuk pengelolaan administrasi memang harus berkaitan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sedangkan untuk sosialisasi pada masyarakat, informasi data pertanahan setempat berkaitan langsung dengan Kepala Desa/lurah, dan jika memang sudah terjadi sengketa harus dimusyawarahkan kepada lembaga peradilan. Adapun kerjasama dengan PPAT sendiri itu dikarenakan PPAT bertugas dalam pembuatan akta-akta terkait transaksi pertanahan. Sedangkan kerja sama dengan Kepala desa/ Lurah itu diaenakan perlu untuk memperoleh data-data masyarakat secara langsung, dan untuk lembaga pengadilan sendiri biasanya ini ketika kasus sertipikat ganda itu memang benar sudah terjadi, maka dalam penyelesaiannya harus melalui pengadilan.

(1) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sebagai pembuat akta tanah. PPAT bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap transaksi tanah yang dicatatnya sudah sah dan sesuai dengan hukum, serta melakukan verifikasi awal untuk memastikan tidak ada sengketa atau sertipikat ganda sebelum membuat akta. Tanpa adanya koordinasi dengan PPAT maka pengelolaan data pertanahan bisa saja menjadi terhambat dan dapat menimbulkan kesalahan serta resiko penerbitan sertipikat ganda.

(2) Kepada Desa/ Lurah

Kepala desa atau lurah berperan penting sebagai penghubung antara masyarakat dengan Kantor Pertanahan terkait dalam pendaftaran tanah. Koordinasi dengan Kepala desa/Lurah dapat membantu mengidentifikasi potensi masalah yang ada dalam pendaftaran tanah dan bekerja sama dengan kantor pertanahan untuk melakukan audit data tanah serta mengurangi resiko sertipikat ganda. Selain itu, mereka koordinasi terhadap Kepala Desa/Lurah yaitu untuk memudahkan kegiatan penyuluhan atau edukasi masyarakat tentang pentingnya pendaftaran tanah yang sah dan prosedurnya. Selanjutnya Koordinasi dengan Kepala Desa/ Lurah juga penting Dalam kasus penanganan sengketa, dimana kepala desa/lurah juga dapat bertindak sebagai mediator antara pihak terkait dan kantor pertanahan untuk memfasilitasi penyelesaian yang transparan.

(3) Lembaga Peradilan

Berkoordinasi dengan lembaga pengadilan penting dalam administrasi tanah karena mereka memastikan penegakan hukum terkait kepemilikan tanah, memberikan validasi hukum untuk transaksi tanah, melindungi hak-hak pemilik tanah, menyelesaikan sengketa terkait tanah secara adil, dan menciptakan ketertiban serta kepastian hukum dalam proses administrasi tanah. Kerjasama dengan pengadilan memastikan bahwa semua proses berjalan sesuai dengan hukum dan memberikan kepastian kepada semua pihak yang terlibat dalam transaksi tanah.

4.1.4. Faktor Sosial dan Budaya

Faktor sosial dan budaya merujuk pada berbagai aspek dari kehidupan masyarakat dan kebudayaan yang mempengaruhi perilaku, nilai, dan cara interaksi mereka dalam konteks tertentu. Dalam konteks pertanahan dan sertipikat ganda, faktor sosial dan budaya mencakup:¹¹²

- a) Kurangnya Kesadaran dan Pemahaman Masyarakat: Kurangnya pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah yang benar dapat menyebabkan mereka tidak melaporkan atau memperbaiki kesalahan dalam pendaftaran.

¹¹² Wawancara dengan Bapak John Fitri, SE., MM. bagian Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, pada tanggal 15 Juni Tahun 2024

- b) Budaya Hukum yang Lemah: Budaya hukum yang tidak mendukung supremasi hukum dan penegakan peraturan dapat berkontribusi pada terjadinya sertipikat ganda.
- c) Praktik Manipulasi dan Kecurangan:

Praktik manipulasi dan kecurangan dalam pendaftaran tanah yang menyebabkan terbitnya sertipikat ganda sering kali terkait erat dengan fenomena mafia tanah. Mafia tanah adalah jaringan atau kelompok yang secara sistematis terlibat dalam penguasaan tanah secara *ilegal* melalui berbagai cara, termasuk manipulasi dokumen, intimidasi dan kecurangan lainnya yang merugikan pemilik tanah yang sah.

- Pemalsuan dokumen: Mafia tanah kerap memalsukan dokumen-dokumen penting, seperti akta jual beli atau surat waris, untuk mendapatkan sertipikat atas tanah yang bukan milik mereka. Dokumen palsu ini kemudian digunakan untuk mendaftarkan ulang tanah sehingga muncul sertipikat ganda, yang bisa dijual atau dialihkan kepada pihak lain.
- Penguasaan tanah secara ilegal: Mafia tanah memanfaatkan celah dalam sistem administrasi pertanahan untuk mengklaim tanah-tanah yang sebenarnya sudah dimiliki oleh orang lain. Mereka bisa mendaftarkan tanah tersebut dengan identitas palsu atau mengklaim bahwa tanah tersebut belum pernah didaftarkan, padahal sudah ada sertipikatnya.

- Penggunaan kekerasan atau intimidasi: Dalam beberapa kasus, mafia tanah tidak hanya bergantung pada manipulasi administratif tetapi juga menggunakan kekerasan atau intimidasi untuk memaksa pemilik tanah menyerahkan hak mereka. Setelah tanah tersebut dikuasai secara paksa, mafia tanah akan melakukan manipulasi administrasi untuk menerbitkan sertipikat baru.
- Konflik kepemilikan: Praktik mafia tanah yang menyebabkan terbitnya sertipikat ganda sering kali menimbulkan konflik kepemilikan yang berkepanjangan. Pemilik tanah yang sah harus melalui proses hukum yang panjang dan rumit untuk membuktikan hak mereka, sementara mafia tanah mungkin sudah berhasil menjual tanah tersebut kepada pihak ketiga.

Kasus mafia tanah ini menciptakan ketidakpastian hukum, merugikan pemilik tanah yang sah, dan merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem administrasi pertanahan. Oleh karena itu, pemberantasan mafia tanah serta penguatan pengawasan dan transparansi dalam proses pendaftaran tanah sangat penting untuk mencegah terjadinya kecurangan dan melindungi hak-hak kepemilikan tanah yang sah.

4.1.5. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda, yaitu:¹¹³

¹¹³ Wawancara dengan Bapak John Fitri, SE., MM. bagian Penetapan Hak dan Pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara, pada tanggal 15 Juni Tahun 2024

- a) Motivasi Ekonomi: Tanah merupakan aset yang bernilai tinggi, sehingga motivasi ekonomi dapat mendorong individu atau kelompok untuk melakukan pendaftaran ganda demi keuntungan finansial.
- b) Permintaan tinggi terhadap tanah: Di daerah dengan permintaan tinggi untuk tanah, baik untuk keperluan perumahan, komersial, atau pertanian, ada dorongan untuk mendapatkan sertifikat tanah secara cepat dan mungkin dengan cara yang tidak sah. Peningkatan permintaan ini bisa menyebabkan individu atau pihak tertentu berusaha mendapatkan sertifikat ganda untuk memaksimalkan keuntungan.

4. 2. Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)

Dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 1 ayat (1) yang dimaksud *“Kasus Pertanahan yang selanjutnya disebut Kasus adalah sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Dari pengertian diatas maka dijelaskan bahwa kasus pertanahan meliputi:

1. Sengketa Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.

2. Konflik Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
3. Perkara Pertanahan adalah perselisihan tanah yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan dalam hal ini sertipikat ganda dapat mengajukan keberatan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan akibat dirugikan oleh pihak lain menyangkut penguasaan dan/atau kepemilikan bidang tanah tertentu.

Dalam penanganan dan penyelesaian sengketa dan konflik, Kasus yang merupakan Sengketa dan Konflik digolongkan menjadi 3 (tiga) klasifikasi (Pasal 5 Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020):

- a) Kasus Berat merupakan Kasus yang melibatkan banyak pihak, mempunyai dimensi hukum yang kompleks, dan/atau berpotensi menimbulkan gejala sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- b) Kasus Sedang merupakan Kasus antar pihak yang dimensi hukum dan/atau administrasinya cukup jelas yang jika ditetapkan penyelesaiannya melalui pendekatan hukum dan administrasi tidak menimbulkan gejala sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- c) Kasus Ringan merupakan Kasus Pengaduan atau permohonan petunjuk yang sifatnya teknis administratif dan penyelesaiannya cukup dengan surat petunjuk Penyelesaian kepada pengadu atau pemohon.

Penyelesaian sengketa dan konflik tanah di Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan dapat dilakukan dengan Mediasi, kemudian apabila tidak tercapai kesepakatan dilanjutkan dengan Penanganan Perkara.

Pengertian Mediasi menurut Pasal 1 ayat (11) Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, *“Mediasi adalah cara Penyelesaian Kasus melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau mediator pertanahan.”*

Penyelesaian Kasus dapat diselesaikan melalui Mediasi. Mediasi dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif:

- a. Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersengketa; atau
- b. Perorangan atau lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.

Pada prinsipnya Mediasi wajib dihadiri oleh para pihak/ prinsipal. Dalam hal para pihak tidak dapat hadir karena alasan kesehatan dan/atau alasan lain yang sah, Mediasi dapat diwakili oleh kuasa yang diberi kewenangan untuk memutuskan dengan persetujuan oleh pihak yang bersengketa. Apabila para pihak sudah diundang 3 (tiga) kali secara patut tetapi tidak hadir maka Mediasi dinyatakan gagal.

Dalam pelaksanaan Mediasi dapat menghadirkan ahli dan/atau instansi terkait dengan persetujuan para pihak. Jika Mediasi tercapai kesepakatan perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di

Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek Kasus untuk memperoleh putusan perdamaian.

Pelaksanaan hasil Mediasi terkait dengan administrasi pertanahan diajukan permohonan kepada Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dengan melampirkan:

1. Putusan perdamaian;
2. Akta perdamaian; dan
3. Data/dokumen mengenai tanah objek kasus.

Dalam hal Mediasi tidak menghasilkan kesepakatan dan/atau gagal maka Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan Penyelesaian Kasus.

Hasil Mediasi dituangkan dalam berita acara Pelaksanaan Mediasi yang berisi kesepakatan dan tindak lanjut dari Mediasi yang ditandatangani oleh Pejabat/ketua tim Penyelesaian/Mediator.

Apabila Mediasi antara pihak gagal maka dilanjutkan dengan Penanganan Perkara, mekanismenya yaitu sebagai berikut:

(1) Pengaduan

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan akibat dirugikan oleh pihak lain menyangkut penguasaan dan/atau kepemilikan bidang tanah tertentu.

Pengaduan dapat dilakukan secara daring maupun secara langsung di Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan. Pengaduan yang disampaikan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Identitas/legalitas pengadu yang meliputi:
 1. 1. Perorangan:
 - a) Fotokopi bukti identitas diri; atau
 - b) Surat kuasa dan fotokopi identitas pemberi dan penerima kuasa apabila dikuasakan.
 1. 2. Badan hukum:
 - a) Fotokopi akta pendirian/perubahan terakhir;
 - b) Surat kuasa dari direksi; dan
 - c) Fotokopi identitas pemberi dan penerima kuasa apabila dikuasakan.
 1. 3. Kelompok masyarakat:
 - a) Fotokopi bukti identitas diri anggota kelompok masyarakat; dan
 - b) Surat kuasa dari seluruh anggota kelompok masyarakat dengan dilampiri fotokopi identitas penerima kuasa, apabila dikuasakan.
 1. 4. Instansi pemerintah:
Fotokopi bukti identitas diri pegawai atau pejabat instansi yang bersangkutan disertai surat tugas atau surat kuasa dari instansi yang bersangkutan.
 1. 5. Kementerian, kantor wilayah, kantor pertanahan: surat laporan dari pimpinan unit kerja atau satuan kerja yang bersangkutan.
2. Fotokopi data pendukung atau bukti penguasaan/kepemilikan tanah pengadu;
3. Fotokopi data pendukung lainnya atas tanah objek sengketa atau konflik; dan
4. Uraian singkat kronologis kasus.

Selanjutnya terhadap pengaduan dilakukan kajian untuk menentukan apakah pengaduan tersebut termasuk kasus atau bukan kasus. Apabila termasuk kasus maka dientri dalam sistem informasi penanganan kasus.

(2) Penanganan

Penanganan Sengketa dan Konflik dilakukan dengan tahapan Penanganan secara berurutan. Dalam hal Sengketa dan Konflik klasifikasi Kasus Sedang atau Kasus Ringan penanganannya dapat dilakukan tanpa melalui semua tahapan. Dokumen hasil Penanganan Sengketa dan Konflik yang masih dalam proses bersifat rahasia. Penanganan Sengketa dan Konflik dilakukan melalui tahapan (Pasal 6 Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020), yaitu :

1. Pengkajian Kasus;

Pengkajian kasus dilakukan untuk memudahkan memahami Kasus yang ditangani. Pengkajian Kasus dituangkan dalam bentuk telaahan staf yang memuat:

- a. Judul;
- b. Pokok permasalahan yang menguraikan subjek yang bersengketa, keberatan atau tuntutan pihak pengadu, letak, luas dan status objek kasus;
- c. Riwayat kasus;
- d. Data atau dokumen yang tersedia;
- e. Klasifikasi kasus; dan
- f. Hal lain yang dianggap penting.

Hasil pengkajian Kasus menjadi dasar untuk melaksanakan Gelar Kasus awal.

2. Gelar Awal;

Gelar awal dilakukan dengan tujuan untuk:

- a. Menentukan instansi atau lembaga atau pihakpihak yang mempunyai kewenangan dan/atau kepentingan terkait Kasus yang ditangani;
- b. Merumuskan rencana Penanganan;
- c. Menentukan ketentuan peraturan perundangundangan yang dapat diterapkan;

- d. Menentukan data yuridis, data fisik, data lapangan dan bahan yang diperlukan;
- e. Menyusun rencana kerja penelitian; dan
- f. Menentukan target dan waktu Penyelesaian.

Gelar awal dipimpin oleh Direktur, Kepala Bidang V atau Kepala Seksi V sesuai tugas dan fungsi. Hasil Gelar awal sebagai dasar untuk:

- a. Menyiapkan surat kepada instansi lain untuk menyelesaikan jika Kasus merupakan kewenangan instansi lain;
- b. Menyiapkan surat kepada Kepala Kantor Wilayah dan/atau Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan Penanganan dan Penyelesaian Kasus;
- c. Menyiapkan tanggapan atau jawaban kepada pengadu; atau
- d. Menyiapkan kertas kerja Penelitian sebagai dasar melaksanakan Penelitian.

Hasil Gelar awal dibuatkan notula berisi ringkasan Gelar awal yang ditandatangani oleh notulis.

3. Penelitian;

Penelitian bertujuan untuk mengumpulkan:

- a. Data fisik berupa peta tematik maupun kadastral, terestris maupun fotogrametris, peta citra yang menunjukkan letak, luas dan batas tanah, peta tata ruang, peta penatagunaan tanah dan peta lain yang terkait dengan Kasus yang ditangani;
- b. Data yuridis berupa dokumen tentang subjek yang bersengketa, dokumen mengenai alas hak, akta/surat perolehan tanah, dokumen yang menunjukkan status tanah, riwayat tanah, putusan pengadilan menyangkut objek Kasus, dan data/dokumen administrasi lain yang menunjukkan proses administrasi terbitnya Produk Hukum atas tanah yang menjadi objek Kasus;
- c. Data lapangan merupakan fakta yang menggambarkan kondisi senyatanya, penguasaan dan pemanfaatan penggunaan tanah yang menjadi objek Kasus; dan/atau

- d. Bahan keterangan merupakan data/informasi dari orang-orang yang terlibat dalam proses dan/atau yang mengetahui proses penerbitan Produk Hukum dan/atau pihak yang mengetahui hubungan antara para pihak dengan tanah yang menjadi objek Kasus.

Penelitian dilaksanakan oleh petugas Penelitian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan disertai dengan surat tugas dan surat pengantar.

Petugas Penelitian menyiapkan kertas kerja Penelitian dan menyampaikan terlebih dahulu kepada satuan kerja terkait. Dalam hal Penelitian, data fisik dan data yuridis tidak ditemukan maka dilakukan:

- a. penelusuran terhadap proses penerbitan hak atas tanah dalam daftar isian/daftar umum;
- b. meminta keterangan petugas yang memproses penerbitan hak atas tanah;
- c. meminta keterangan para pihak; dan/atau
- d. meminta keterangan kepala desa/lurah atau instansi terkait atau pihak lain yang diperlukan.

Hasil Penelitian dituangkan dalam berita acara Penelitian yang ditandatangani oleh petugas dan diketahui oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang mewakili.

Hasil Penelitian dibuatkan kajian dan dituangkan dalam bentuk laporan hasil Penelitian. Laporan hasil Penelitian menguraikan tipologi masalah, akar masalah, pokok masalah, riwayat Kasus, gambaran kondisi lapangan, posisi atau status hukum masing-masing pihak dari kajian

hukum/peraturan perundangundangan dan masalah hambatan serta saran tindak lanjut Penyelesaian.

4. Ekspos Hasil Penelitian;

Terhadap laporan hasil Penelitian dilakukan ekspos hasil Penelitian oleh petugas yang melaksanakan Penelitian. Ekspos hasil Penelitian dimaksudkan untuk menyampaikan data/bahan keterangan yang menjelaskan status hukum Produk Hukum maupun posisi hukum masing-masing pihak. Ekspos hasil Penelitian bertujuan untuk:

- a. Evaluasi dan pemecahan masalah yang dihadapi dalam Penanganan dan Penyelesaian Kasus;
- b. Mengetahui kemajuan Penanganan Kasus yang dicapai;
- c. Menentukan rencana tindakan lebih lanjut;
- d. Memastikan kesesuaian hal-hal yang menjadi Pengaduan dengan bukti fakta yang diperoleh dari Penelitian;
- e. Menentukan ketentuan hukum/perundangundangan yang digunakan;
- f. Melakukan koordinasi dengan instansi/lembaga atau pihak terkait dalam hal Kasus yang ditangani menyangkut kewenangan dan/atau kepentingan instansi/lembaga atau pihak lain dalam hal diperlukan;
- g. Memastikan Penyelesaian sesuai target yang ditetapkan;
- h. Menentukan keputusan Penyelesaian atas Kasus yang ditangani; dan
- i. Mengembangkan rencana dan sasaran Penanganan jika masih diperlukan atau untuk menggelar Rapat Koordinasi dalam hal diperlukan.

Ekspos hasil Penelitian dituangkan dalam berita acara yang berisi kesimpulan dan rekomendasi yang ditandatangani oleh:

- 1) Direktur dan seluruh peserta ekspos dalam hal ekspos dilakukan oleh petugas Ditjen VII, hasil Penelitian dilakukan ekspos di hadapan Dirjen VII dan/atau Direktur;
- 2) Kepala Bidang V atau Kepala Seksi V dan seluruh peserta ekspos dalam hal ekspos dilakukan oleh petugas Bidang V, ekspos dilakukan di

hadapan Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Bidang V. Dan dalam hal Penelitian dilakukan oleh petugas Seksi V, ekspos dilakukan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Seksi V.

Dalam hal ekspos hasil Penelitian menyimpulkan telah terdapat cukup data dan dasar untuk mengambil keputusan maka disiapkan Gelar akhir. Namun apabila ekspos hasil penelitian menyimpulkan masih diperlukan data, bahan keterangan dan/atau rapat koordinasi dengan instansi atau lembaga terkait untuk mengambil keputusan atau diperlukan langkah Mediasi untuk Penyelesaian Kasus maka dapat dilakukan:

- a) Pengkajian kembali;
- b) Penelitian kembali dengan pengembangan rencana dan sasaran penelitian;
- c) Pengujian/penelitian/pemeriksaan oleh Tim Eksaminasi untuk mendapatkan rekomendasi penyelesaian kasus;
- d) Rapat koordinasi dengan mengundang instansi atau lembaga terkait;
atau
- e) Mediasi.

5. Rapat Koordinasi;

Rapat koordinasi dilaksanakan untuk memperoleh masukan dari ahli atau instansi/lembaga terkait yang berkompeten dalam rangka Penyelesaian Kasus. Rapat koordinasi menghasilkan kesimpulan berupa:

- a. Penyelesaian Kasus;

Ditindaklanjuti dengan Gelar Akhir.

- b. Rekomendasi atau petunjuk masih diperlukan data atau bahan keterangan tambahan untuk sampai pada kesimpulan Penyelesaian Kasus;

Dilakukan Penelitian/pengumpulan data atau bahan keterangan tambahan. Apabila telah cukup selanjutnya telah cukup selanjutnya dilakukan Gelar akhir.

Hasil rapat koordinasi dituangkan dalam berita acara Rapat Koordinasi.

6. Gelar Akhir;

Gelar akhir dilakukan untuk mengambil keputusan Penyelesaian Kasus yang akan dilakukan oleh Menteri, Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan. Gelar akhir dimaksudkan untuk:

- a. Evaluasi Penanganan yang telah dilakukan;
- b. Memastikan kesesuaian antara data bukti dan bahan keterangan saksi dan/atau ahli;
- c. Penyempurnaan berkas Kasus;
- d. Menentukan layak tidaknya penerapan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap Kasus yang ditangani.

Hasil Gelar akhir dituangkan dalam Berita Acara Gelar Akhir yang berisi kesimpulan dan rekomendasi yang ditandatangani pada saat Gelar akhir selesai oleh:

- a) Direktur dan seluruh peserta Gelar; atau

b) Kepala Bidang V atau Kepala Seksi V dan seluruh peserta Gelar.

Hasil Gelar akhir menjadi dasar pengambilan keputusan Penyelesaian Kasus. Rekomendasi hasil Gelar akhir dituangkan dalam bentuk:

- 1) Risalah pengolahan data yang ditandatangani oleh pengolah sampai dengan Dirjen VII apabila kewenangan Penyelesaian Kasus ada pada Menteri, pengolah sampai dengan Kepala Bidang V apabila kewenangan Penyelesaian Kasus ada pada Kepala Kantor Wilayah dan pengolah sampai dengan Kepala Seksi V apabila kewenangan Penyelesaian Kasus ada pada Kepala Kantor Pertanahan; dan/atau
- 2) Surat rekomendasi Penyelesaian Kasus kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan jika Gelar akhir dilakukan oleh Kementerian akan tetapi penerbitan keputusan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan;
- 3) Surat usulan Penyelesaian Kasus yang disampaikan kepada Menteri jika Gelar akhir dilakukan oleh Kantor Wilayah dan/atau Kantor Pertanahan akan tetapi penerbitan keputusan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Menteri;
- 4) Surat usulan Penyelesaian Kasus disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah jika Gelar akhir dilakukan oleh Kantor Pertanahan akan tetapi penerbitan keputusan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Kantor Wilayah;

5) Surat rekomendasi Penyelesaian Kasus yang disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan jika Gelar akhir dilakukan oleh Kementerian dan/atau Kantor Wilayah akan tetapi pelaksanaan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Kantor Pertanahan.

Hasil Gelar akhir yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan dilaporkan kepada Menteri kemudian dituangkan dalam berita acara Gelar akhir.

7. Penyelesaian Kasus.

Surat rekomendasi Penyelesaian Kasus, Surat rekomendasi Penyelesaian Kasus kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan jika Gelar akhir dilakukan oleh Kementerian akan tetapi penerbitan keputusan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan, wajib ditindaklanjuti oleh Kepala Kantor Wilayah dan/atau Kepala Kantor Pertanahan.

Surat usulan Penyelesaian Kasus, Surat usulan Penyelesaian Kasus yang disampaikan kepada Menteri jika Gelar akhir dilakukan oleh Kantor Wilayah dan/atau Kantor Pertanahan akan tetapi penerbitan keputusan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Menteri, ditindaklanjuti oleh Menteri dalam hal keputusan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Menteri.

Surat usulan Penyelesaian Kasus, Surat usulan Penyelesaian Kasus disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah jika Gelar akhir dilakukan oleh Kantor Pertanahan akan tetapi penerbitan keputusan Penyelesaian

Kasus merupakan kewenangan Kantor Wilayah;, ditindaklanjuti oleh Kantor Wilayah dalam hal keputusan Penyelesaian Kasus merupakan kewenangan Kantor Wilayah.

Surat rekomendasi Penyelesaian Kasus dari Kementerian dan/atau Kantor Wilayah wajib ditindaklanjuti oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Kepala Kantor Wilayah dan/atau Kepala Kantor Pertanahan wajib melaporkan secara tertulis tindak lanjut pelaksanaan Penyelesaian kepada Menteri dengan tembusan kepada Dirjen VII. Dalam hal rekomendasi Penyelesaian Kasus sebagai hasil Gelar akhir tidak dapat ditindaklanjuti, Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan menyampaikan pemberitahuan tentang tidak dapat ditindaklanjutinya rekomendasi Penyelesaian Kasus hasil Gelar akhir dengan alasan dan pertimbangan.

Penanganan Kasus dinyatakan selesai dengan kriteria:

- a. Kriteria Satu (K1) jika penyelesaian bersifat final, berupa:
 1. Keputusan pembatalan;
 2. Perdamaian; atau
 3. Surat penolakan tidak dapat dikabulkannya permohonan.
- b. Kriteria Dua (K2) berupa:
 1. surat petunjuk Penyelesaian Kasus atau surat penetapan pihak yang berhak tetapi belum dapat ditindaklanjuti keputusan penyelesaiannya karena terdapat syarat yang harus dipenuhi yang merupakan kewenangan instansi lain;

2. surat rekomendasi Penyelesaian Kasus dari Kementerian kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan Kantor Wilayah kepada Kantor Pertanahan atau usulan Penyelesaian dari Kantor Pertanahan kepada Kantor Wilayah dan Kantor Wilayah kepada Menteri.
- c. Kriteria Tiga (K3) berupa surat pemberitahuan bukan kewenangan Kementerian.

4.3. Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda Di Pengadilan

Sengketa Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Secara umum sengketa pertanahan di Indonesia dapat ditempuh melalui jalur litigasi dan jalur non litigasi. Penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha. Peradilan Umum menitikberatkan penyelesaian mengenai hal-hal perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, sedangkan Peradilan Tata Usaha Negara menyelesaikan sengketa pertanahan yang berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh ATR/BPN atau pejabat daerah yang berkaitan dengan tanah.

Adapun secara umum tahapan-tahapan yang ditempuh dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui PTUN pada intinya melalui tahap-tahap sebagai berikut :

1. Pemeriksaan Pendahuluan;
 - a) Pemeriksaan administrasi di Kepaniteraan
 - b) Dismissal Process oleh Ketua PTUN (Pasal 62 UU No.5/1986)

c) Pemeriksaan Persiapan (Pasal 63 UU No.5/1986)

2. Pembacaan Gugatan (Pasal 74 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

Pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh Hakim Ketua Sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawabannya.

3. Pembacaan Jawaban (Pasal 74 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

Pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh Hakim Ketua Sidang, dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawabannya.

4. Replik (Pasal 75 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatan hanya sampai dengan replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus saksaina oleh Hakim.

5. Duplik (Pasal 75 Ayat 2 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

Tergugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan saksama oleh Hakim.

6. Pembuktian (Pasal 100 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

Yang dapat dijadikan Alat bukti dalam Persidangan adalah sebagai berikut :

- a) surat atau tulisan;
- b) keterangan ahli;
- c) keterangan saksi;
- d) pengakuan para pihak;
- e) pengetahuan Hakim.

7. Kesimpulan (Pasal 97 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing.

8. Putusan (Pasal 108 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986).

a) Pembacaan putusan (Pasal 108 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

Putusan Pengadilan harus diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak hadir pada waktu putusan Pengadilan diucapkan, atas perintah Hakim Ketua Sidang salinan putusan itu disampaikan dengan surat tercatat kepada yang bersangkutan.

b) Materi Muatan Putusan (Pasal 109 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986);

- Kepala Putusan Yang Berbunyi : ”DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”;
- Nama, Jabatan, Kewarganegaraan, Tempat Kediaman, atau Tempat Kedudukan Para Pihak Yang Bersengketa;
- Ringkasan Gugatan dan Jawaban Tergugat Yang Jelas;

- Pertimbangan dan Penilaian Setiap Bukti Yang Diajukan dan Hal Yang Terjadi Dalam Persidangan Selama Sengketa Itu Diperiksa;
- Alasan Hukum Yang Menjadi Dasar Putusan;
- Amar Putusan Tentang Sengketa Dan Biaya Perkara;
- Hari, Tanggal Putusan, Nama Hakim Yang Memutus, Nama Panitera, Serta Keterangan Tentang Hadir atau Tidak Hadirnya Para Pihak.

c) Amar Putusan (Pasal 97 ayat 7 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986)

- Gugatan Ditolak;
- Gugatan Dikabulkan;
- Gugatan Tidak Diterima;
- Gugatan Gugur.

Sedangkan tahapan proses persidangan di Pengadilan Negeri terkait sertipikat ganda yaitu proses persidangan gugatan pada umumnya, antara lain sebagai berikut:

1. Sidang dinyatakan dibuka dan terbuka untuk umum (kecuali persidangan yang dinyatakan tertutup untuk umum);
2. Para pihak (penggugat dan tergugat) diperintahkan memasuki ruang sidang;
3. Para pihak diperiksa identitasnya (surat kuasanya), demikian pula diperiksa surat ijin praktik dari organisasi advokat (jika dikuasakan kepada Advokat);
4. Apabila kedua belah pihak lengkap maka diberi kesempatan untuk menyelesaikan dengan perkara secara damai (melalui mediasi);
5. Majelis Hakim menawarkan apakah akan menggunakan mediator dari lingkungan PN atau dari luar (sesuai PERMA RI No.1 Tahun 2008);

6. Apabila tidak tercapai kesepakatan damai, maka persidangan dilanjutkan dengan pembacaan surat gugatan oleh penggugat/kuasanya;
7. Apabila perdamaian berhasil maka dibacakan dalam persidangan dalam bentuk akta perdamaian yang bertitel DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN Yang Maha Esa;
8. Apabila tidak ada perubahan acara, selanjutnya jawaban dari tergugat; (jawaban berisi eksepsi, bantahan, permohonan putusan provisionil, gugatan reconvensi);
9. Apabila ada gugatan reconvensi tergugat juga berposisi sebagai penggugat reconvensi;
10. Replik dari penggugat, apabila digugat reconvensi maka ia berkedudukan sebagai tergugat reconvensi;
11. Pada saat surat menyurat (jawab jinawab) ada kemungkinan ada gugatan intervensi (*voeging, vrijwaring, toesenkomst*);
12. Sebelum pembuktian ada kemungkinan muncul putusan sela (putusan provisionil, putusan tentang dikabulkannya eksepsi absolut, atau ada gugat intervensi);
13. Pembuktian;

Pada dasarnya proses pembuktian dilakukan terhadap barang siapa mendalilkan terhadap suatu hak atau peristiwa dan untuk meneguhkan haknya atau guna membantah hak orang lain haruslah dibuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut. (Pasal 163 HIR, Pasal 283 RBg, Pasal 1865 KUH Perdata).

Jadi konkretnya pembuktian dilakukan apabila ada dalildalil yang

dikemukakan pihak satu kemudian dibantah pihak lainnya. Berdasarkan pasal 1866 KUH Perdata/pasal 164 HIR, alat bukti yang diakui dalam perkara perdata terdiri dari :

- a) Alat bukti tertulis
- b) Alat bukti saksi
- c) Persangkaan
- d) Pengakuan
- e) Sumpah

- 14. Apabila diperlukan, Majelis Hakim dapat melakukan pemeriksaan setempat (tempat objek sengketa);
- 15. Kesimpulan dari masing-masing pihak;
- 16. Musyawarah oleh Majelis Hakim;
- 17. Pembacaan Putusan Majelis Hakim;
- 18. Isi putusan Majelis Hakim dapat berupa Gugatan dikabulkan (seluruhnya atau sebagian); Gugatan ditolak, atau Gugatan tidak dapat diterima.

4.4. Analisis Kasus Sertipikat Ganda Perkara Nomor 170K/Pdt/2017, Perkara Nomor 290 K/Pdt/2016, dan Perkara Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr.

4.4.1 Putusan Nomor 170K/Pdt/2017

Hamzah sebagai Pemohon Kasasi dahulu Penggugat/Pembanding telah menggugat Para Termohon Kasasi dahulu Para Tergugat/Para Terbanding yaitu:

- 1) Harjanto Jasin;

- 2) Halim Hermawan;
- 3) Hadi Jasin;
- 4) Iceu Astuti;
- 5) Dra. Anke Rubiane;
- 6) Nussy Nusriany;
- 7) Venny Risvariny;
- 8) Yenny Kristiany;
- 9) Andri Noviar;
- 10) Ichsan Gautama;
- 11) Raya Ilham.

Para Turut Termohon Kasasi dahulu Para Turut Tergugat/Para Turut Terbanding yaitu

- 1) Kepala Desa Gembor Udik;
- 2) Camat Kecamatan Cikande;
- 3) Kepala Kantor Pertanahan (BPN) Kabupaten Serang;
- 4) Dra. Sugestiana Arsyad, B.Sc., S.H.,M.Kn, Notaris dan PPAT;
- 5) Kepala Kantor Pelayanan Pajak Pratama Serang, Marisa Zahara, S.H, Notaris; dan
- 6) PPAT Untuk Wilayah Kab. Serang.

Kronologis sesuai dengan duduk perkara dalam gugatan yang dibuat oleh Hamzah (Penggugat/Pemohon Kasasi), bahwa Penggugat adalah pemilik tanah yang terletak di Jalan/Blok 002, Desa Gembor Udik, Kecamatan Cikande, Kabupaten Serang yang dibuktikan dengan Sertipikat Hak Milik (SHM) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Serang dengan Nomor 326/Gembor Udik tertanggal 08 Mei 2012, Luas 25.564 m² atas nama Hamzah/Penggugat, dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Utara -----: Tanah Bona;
- Sebelah Timur-----: Sawah H. Sopyan;
- Sebelah Selatan -----: Jalan Kampung;
- Sebelah Barat -----: Jalan Raya Lapangan;

Riwayat singkat dari hak kepemilikan tanah dari Para Ahli Waris (Alm) Iman Bin Kasbi yakni : Semasa hidup Iman Bin Kasbi menikah dengan Siti Binti Melidin yang kemudian dikaruniai seorang anak bernama Misad Bin Iman. Misad bin Iman kemudian menikah dengan Ny. Rupi dan selama hidupnya tidak pernah bercerai serta telah dikaruniai 4 (empat) orang anak bernama :

- Iwan Mahruf bin Misad;
- Misah bin Misad;
- Muslih bin Misad (wafat tahun 2001) dan
- Madrabo bin Misad;

Ny. Rupi meninggal pada tahun 1973 dan disusul oleh Misad bin Iman yang meninggal pada tahun 1987 sehingga pada tahun 1987 seluruh harta beralih kepada anak-anaknya selaku Ahli Waris. Kemudian para Ahli Waris yakni Iwan Mahruf bin Misad, Misah bin Misad, dan Madrabo bin Misad menjual tanah hak milik yang menjadi objek sengketa perkara a quo dengan Kikitir/Kohir C Nomor 1282, Persil IA. IB Blok 002 atas nama (alm) Iman Bin Kasbi kepada Penggugat.

Penggugat sebelum melakukan akad jual beli meminta diperlihatkan segenap dokumen yang menunjukkan kepemilikan yang sah kepada Ahli Waris (Alm) Iman Bin Kasbi, kemudian ditunjukkanlah, yakni :

- Surat Keterangan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan. Nomor Objek Pajak: 36.04.120.016.002-0300.0, Letak Objek Pajak : Blok 02 RT/RW, Gembor Udik, Cikande, Serang, atas nama wajib Pajak Iman bin Kasbi;
- Surat Tanda Terima Setoran (STTS) Pajak dari Kantor Pelayanan Pajak Pratama Serang untuk tahun 2008, 2009, dan 2011.
- Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan tahun 2012 Blok 02 Gembor Udik Kecamatan Cikande Kabupaten Serang atas nama Iman bin Kasbi dari Kantor Pelayanan Pajak Pratama Serang.
- Surat Ketetapan Iuran Pembangunan Daerah dengan Buku Penetapan Huruf C Nomor 1282 atas nama Iman bin Kasbi yang dilengkapi dengan dilampiri Daftar Rekapitulasi Luas Blok 02 Desa Gembor Udik Kecamatan Cikande, Kabupaten Serang dan Peta Bidang Atas nama Iman bin Kasbi dari Kantor Pajak Pratama Serang.
- Surat Keterangan Tidak Sengketa yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Gembor Udik Kecamatan Cikande kabupaten Serang tertanggal 2 Agustus 2000 yang menyatakan tanah dengan Kikitir/Kohir Nomor C 1282 Persil Nomor IA.IB seluas 18.170 m² terletak di Desa Gembor

Udik Kecamatan Cikande, Kabupaten Serang adalah milik Iman bin Kasbi;

- Surat Keterangan dari Kepala Desa Gembor Udik Kecamatan Cikande kabupaten Serang tertanggal 2 Agustus 2000 yang pada pokoknya menyatakan bahwa tanah dengan Kikitir/Kohir Nomor C 1282 persil IA.IB seluas lebih kurang 28.170 m² adalah milik Iman bin Kasbi yang hingga sekarang (tahun 2000) belum memiliki Sertipikat;
- Keterangan Riwayat Tanah dari Kepala Desa Gembor Udik tertanggal 2 Agustus 2000 yang menyatakan tanah Kikitir/Girik Nomor 1282 Persil IA.IB./III Luas 28.180 m² atas nama Iman bin Kasbi.
- Surat Pernyataan Ahli Waris tertanggal 17-10-2011 yang telah dibuat dihadapan oleh Pejabat Notaris dan telah didaftarkan di Notaris Dra. Sugestiana Arsyad., B.Sc., S.H., M.Kn/Turut Tergugat IV, yang pada pokoknya menyatakan tanah yang menjadi objek jual beli adalah sah milik ahli waris dan tidak dalam sengketa;

Atas dasar keyakinan pada kepemilikan dokumen hak atas tanah kemudian Penggugat sepakat dengan ahli waris (alm) Iman Bin Kasbi dalam transaksi jual beli tanah dilakukan pembayaran secara bertahap demi berhati-hati sehingga tahap pertama pembayaran sebagai uang muka (Down Payment) adalah sebesar Rp.60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) dari nilai jual sebesar Rp1.757.808.000,00 (satu milyar tujuh ratus lima puluh tujuh juta delapan ratus delapan ribu rupiah).

Penggugat dan ahli waris menggunakan jasa Dra. Sugestiana Arsyad, B, Sc., SH., M.Kn Notaris dan PPAT Wilayah Kota Serang/Turut Tergugat IV untuk mengurus dan membuatkan segala transaksi jual beli dan memastikan seluruh dokumen-dokumen kepemilikan dan kondisi serta riwayat tanah tersebut tidak ada masalah serta *clear and clean* kepada Pemerintahan Desa dan Kecamatan.

Kemudian Penggugat melakukan transaksi jual beli dengan Ahli Waris (Alm) Iman Bin Kasbi dihadapan Notaris dan PPAT Dra. Sugestiana Arsyad, B, Sc., SH., M.Kn yang dituangkan dalam Akta Jual Beli Nomor 80 tertanggal, 18 Oktober 2011;

Setelah proses dan terbit Sertipikat Hak Milik (SHM) Nomor 326/Gembor Udik milik Penggugat terbit, ternyata Sertipikat milik Penggugat dengan nomor 326/ Gembor Udik, Seluas 25.564 m² tertanggal 08 Mei 2012, diblokir atas permohonan Tergugat I, Tergugat II, Tergugat III, serta Ahli Waris (alm) Dadang Sjamsi/Tergugat IV sampai dengan Tergugat XI sebagaimana Surat Permohonan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Penggugat Nomor 326/ Desa Gembor Udik sebagaimana tertuang pada Surat Nomor 325/P/RSP/ VII/2012, tertanggal 2 Juli 2012, Perihal Permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 326/Gembor Udik:

Tergugat I, Tergugat II, Tergugat III, serta Tergugat IV sampai dengan Tergugat XI/Ahli Waris (alm) Dadang Sjamsi mengajukan gugatan sebagaimana dalam Gugatannya di PTUN Serang dengan Nomor 19/G/2013/PTUN-SRG mengaku sebagai pemilik tanah yang sama

(tumpang tindih) dengan tanah milik Penggugat diatas Sertipikat Hak Milik (SHM) Nomor 326/Gembor Udik, seluas 25.564 m².

Amar Putusan

- (1) Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi HAMZAH tersebut;
- (2) Menghukum Pemohon Kasasi dahulu Penggugat/Pembanding untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sejumlah Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat musyawarah Majelis Hakim pada hari Senin tanggal 10 April 2017 oleh I Gusti Agung Sumanatha, S.H., M.H., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Dr. Ibrahim, S.H., M.H., L.L.M., dan Maria Anna Samiyati, S.H., M.H., Hakim-hakim Agung sebagai anggota dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis dengan dihadiri Para Hakim Anggota tersebut dan Yusticia Roza Puteri, S.H., M.H., Panitera Pengganti dan tidak dihadiri oleh para pihak.

4.4.2 Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016

Mengenai Sertipikat ganda yang diangkat di hadapan pengadilan hingga tingkat kasasi yaitu sengketa dengan Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016, dimana Lisnawati sebagai Pemohon Kasasi dahulu Penggugat/Pembanding-Terbanding melawan:

- 1) Ivo La Bara;

- 2) Frans Delu;
- 3) Affandi Wijaya,
- 4) Zakarias La Bali;
- 5) Suhadi,
- 6) Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kepala Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Konawe Selatan.

Duduk perkara dalam kasus ini yaitu Penggugat memiliki sebidang tanah sesuai dengan Surat Keterangan Kepemilikan/ Pengolahan Tanah Nomor 03/DK/Kr/1971 dahulu terletak di Desa Konda, Kecamatan Konda, Kabupaten Dati II Kendari, berukuran \pm 10 (sepuluh) Ha, dengan batas-batas sebagai berikut:

- Utara : berbatas dengan Kali Wanggu/Tanah Negara;
- Selatan : berbatas dengan Abuundawaro dan Lalobubu;
- Timur : Kintal Banakuni dan Pabelu;
- Barat : berbatas dengan tanah Negara;

Tanah milik Penggugat berawal dari tanah negara yang diolah oleh Madu (kakek Penggugat), kemudian sejak tahun 1955 Laembo anak kandung dari Madu (Ayah Penggugat) melanjutkan pengolahan tanah tersebut namun nanti tahun 1971 Laembo mengurus Surat Keterangan Kepemilikannya/Pengolahannya sehingga terbitlah Surat Keterangan Kepemilikan/Pengolahan tanah.

Pada tahun 1985 Laembo (ayah Penggugat) meninggal dunia yang meninggalkan seorang istri bernama Reemi dan 4 (empat) orang anak masing-masing: Lisnawati, Jabar Majid, Firman Majid, Ismiatin, mereka

inilah yang merupakan ahli waris dari almarhum Laembo. Maka Harta Laembo diwariskan kepada anak-anaknya.

Setelah 3 (tiga) tahun kemudian Lisnawati (Penggugat) sebagai salah seorang ahli waris almarhum Laembo mengurus surat keterangan kepemilikan tanah tersebut sehingga terbitlah Surat Keterangan Pemilikan Tanah Nomor 26/DPJ/1988 bertanggal 3 Februari 1988 atas nama Lisnawati.

Permasalahan yang muncul yaitu ketika bagian tengah dikuasai oleh orang lain, diantaranya yakni:

- a) Tanah seluas 20.000 m² milik Penggugat tersebut telah dikuasai oleh Ivo La Bara (Tergugat I) hal ini terbukti dengan terbitnya Surat Keterangan Pemilikan Tanah atas nama Ivo La Bara, Nomor 39/DPJ/93 bertanggal 3 April 1993. Kemudian tanah tersebut dijual oleh Tergugat I kepada Tergugat II pada tanggal 10 Februari 2002, Kemudian tanah tersebut dijual kembali dari Tergugat II kepada Tergugat III dengan Sertipikat Hak Milik atas tanah Nomor 00006, Surat Ukur tanggal 23-3-2009 Nomor 104/Konda Satu/2009 seluas 20.000 m² atas nama Afandi Wijaya (Tergugat III).
- b) Bagian Timur, tanah seluas ± 2 Ha dikuasai oleh Zakarias La Bali (Tergugat IV). Hal ini diketahui setelah terbitnya sertipikat hak milik atas nama Penggugat dimana pada sisi timur tanah yang menjadi objek sertipikat tersebut tertulis “tanah dikuasai oleh Zakarias La Bali”.

c) Bagian barat dan Tengah, tanah dikuasai lagi oleh Suhadi (Tergugat V). Bahkan sudah terbit 2 Sertipikat Hak Milik atas nama Suhadi (Tergugat V) yaitu: Sertipikat Hak Milik Nomor 00412, Surat Ukur tanggal 11 Juni 2007 Nomor 06/Puosu Jaya/2007 luas 10.117 m²; dan Sertipikat Hak Milik Nomor 00419, Surat Ukur tanggal 11 Juni 2007, Nomor 07/Puosu Jaya/2007.

Setelah Penggugat melakukan analisis tentang fakta lapangan diperoleh kejelasan, ternyata Sertipikat Hak Milik atas nama Penggugat Nomor 00146 tumpang tindih dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 00412 atas nama Tergugat V. Demikian juga halnya dengan Sertipikat Nomor 00006 atas nama Tergugat III tumpang tindih dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 00419, atas nama Tergugat V.

Amar Putusan

Sehubungan dengan hal-hal tersebut diatas mahkamah Agung mengadili:

- (1) Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi LISNAWATI tersebut;
- (2) Menghukum Pemohon Kasasi/ Penggugat/ Pembanding/ Terbanding untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang pada tingkat kasasi ini ditetapkan sejumlah Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat musyawarah Majelis Hakim pada hari Selasa, tanggal 17 Mei 2016 oleh Syamsul Ma'arif, S.H., LL.M., Ph.D., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung

sebagai Ketua Majelis, Dr. Mukhtar Zamzami, S.H., M.H., dan Dr. Yakup Ginting, S.H., C.N., M.Kn., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis dengan dihadiri oleh Hakim-Hakim Anggota tersebut dan Thomas Tarigan S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Analisis Kasus Nomor Perkara Nomor 170K/Pdt/2017, Perkara Nomor 290 K/Pdt/2016

John Austin merupakan tokoh yang mengajarkan hukum dengan mendasarkan pada positivisme sebagai paradigmanya, yang kemudian melahirkan aliran positivisme. Apabila mengikuti cara berpikir yang dibangun dalam positivisme sebagaimana dibangun oleh Aguste Comte, maka legal positivisme yang dibangun John Austin merupakan aliran pemikiran hukum dengan karakteristik sebagai berikut: (a) menolak hukum alam (*natural law*) karena sumber pembuat tidak jelas sehingga bersifat spekulatif; (b) hukum harus memuat perintah dari penguasa yang berdaulat, serta sanksi yang jelas; hukum dibuat oleh kekuasaan yang tertinggi, berdaulat, tetapi konkret. Dalam pemaparan yang bersifat derivatif, pendapat John Austin adalah: hukum merupakan perintah suatu otoritas yang memiliki kedaulatan, suatu otoritas yang tidak tunduk pada

siapapun. Oleh karena itulah hukum, bersifat memaksa, bukan bersifat optional yang bisa ditawar-tawar oleh anggota masyarakat.¹¹⁴

Dalam pendefinisinya tentang hukum, John Austin telah menggeser keadilan sebagai cita-cita hukum yang ada dalam hukum alam dengan kepastian yang timbul dari perintah. Dalam perkembangannya cara berpikir ini diuji oleh tumbuhnya semangat-semangat baru yang berpusat pada penghargaan atas kedudukan manusia didalam menjalankan hidup dan kehidupannya, tidak hanya mengandalkan pengalaman indrawi saja, melainkan juga menggunakan sesuatu yang tidak kasat mata yaitu perasaan, suara hati maupun akalannya.¹¹⁵

Immanuel Kant, dengan ajarannya yang dikenal dengan Filsafat Idealisme Transendental menyatakan bahwa akal budi (*reason*) dan pengalaman (*experience*) sangat dibutuhkan untuk memahami dan mengubah dunia. Cara berpikir Immanuel Kant inilah yang menjadi landasan ajaran Gustav Radbruch.

Gustav Radbruch, mengajarkan bahwa, hukum harus memenuhi 3 (tiga) ajaran nilai dasar utama yang harus terintegrasi dalam hukum, yaitu: nilai keadilan (aspek filosofis), nilai kepastian (aspek yuridis), dan nilai kemanfaatan (aspek sosiologis). Setiap peraturan hukum harus dapat dikembalikan keabsahannya pada tiga nilai dasar tersebut.¹¹⁶

¹¹⁴ F.X. Adji Samekto, 2023, *Penelitian Hukum Dalam Aliran Legal Positivisme*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada. hlm. 38

¹¹⁵ *Ibid.* hlm. 39

¹¹⁶ *Ibid.* hlm. 43

Nilai-nilai yang dikemukakan Gustav Radbruch tidak hanya terbatas pada jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan. Putusan hakim harus memuat ketiga nilai dasar tersebut, sebagai suatu putusan yang dapat menyelesaikan persolan masyarakat.

Menurut Sudikno Mertokusumo, putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau masalah antar pihak. Bukan hanya yang diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh Hakim di persidangan. Sebuah konsep putusan (tertulis) tidak mempunyai kekuatan sebagai putusan sebelum diucapkan di persidangan oleh hakim.¹¹⁷

Putusan akhir dalam suatu sengketa yang diputuskan oleh hakim yang memeriksa dalam persidangan umumnya mengandung sanksi berupa hukuman terhadap pihak yang dikalahkan dalam suatu persidangan di pengadilan. Sanksi hukuman ini baik dalam Hukum Acara Perdata maupun Hukum Acara Pidana pelaksanaannya dapat dipaksakan kepada para pelanggar hak tanpa pandang bulu, hanya saja bedanya dalam Hukum Acara Perdata hukumannya berupa pemenuhan prestasi dan atau pemberian ganti rugi kepada pihak yang telah dirugikan atau yang dimenangkan dalam persidangan pengadilan dalam suatu sengketa.¹¹⁸

¹¹⁷ Dudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi ke-Tujuh*, Yogyakarta: Liberty.

¹¹⁸ Sarwono, 2011, *Hukum Acara Perdata Teori dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika.

Dalam praktik penegakan hukum di Pengadilan, hakim dalam memutus dituntut untuk memenuhi 3 (tiga) nilai dasar hukum ajaran Gustav Radbruch, keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Inti dari filosofi hukum Radbruch bahwa “*The idea of law is defined through a triad of justice, utility and certainty*”. Nilai utilitas atau nilai kemanfaatan muncul dari analisis nilai keadilan.¹¹⁹

Nilai keadilan dari Gustav Radbruch, bahwa hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.¹²⁰ Pengertian hukum menurut A. Ridwan Halim, merupakan peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam hidup bermasyarakat.¹²¹

Hukum tidak memiliki tujuan dalam dirinya sendiri. Hukum adalah alat untuk menegakkan keadilan dan menciptakan kesejahteraan sosial.¹²² Tanpa keadilan sebagai tujuan ultimunya, hukum akan terperosok menjadi alat pembenar kesewenang-wenangan mayoritas atau pihak penguasa terhadap minoritas atau pihak yang dikuasai. Itulah sebabnya maka fungsi utama dari hukum pada akhirnya menegakkan keadilan.¹²³

¹¹⁹ Suteki, 2021, *Hukum dan Masyarakat*, Yogyakarta: Thafa Media. hlm. 90

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas. hlm. ix

¹²¹ Yulies Tiena Masriani, 2011, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

¹²² Andre Ata Ujan, 2009, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12

¹²³ Budiono Kusumohamidjojo, 1999, *Ketertiban Yang Adil*, Jakarta: Grasindo. hlm. 126.

Keadilan berarti meletakkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan haknya kepada setiap orang, berdasarkan prinsip bahwa semua orang sama di depan hukum (*equality before the law*).

Pada dasarnya tidak mudah mencari tolak ukur untuk mengukur keadilan dari suatu putusan hakim, karena keadilan bagi masing-masing pihak ialah berbeda. Hakim memiliki tugas untuk menjalankan keadilan itu sebagaimana bunyi pada kepala putusan hakim, yaitu “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Rasa keadilan yang dimaksud dimaksudkan agar putusan hakim tidak memihak sebelah dan mengakui persamaan kedudukan diantara keduanya.¹²⁴

Hakim harus senantiasa mendasarkan pertimbangan hakim yang dilandaskan pada hukum yang berlaku sehingga terwujud putusan hakim yang berkeadilan dan mensejahterakan masyarakat.¹²⁵ Pihak yang menang dapat menuntut atau mendapatkan apa yang menjadi haknya dan pihak yang kalah harus memenuhi apa yang menjadi kewajibannya.

Tinjauan dari nilai kemanfaatan, nilai kemanfaatan merupakan hal yang utama dalam tujuan hukum, jika dipahami hanya manusialah yang mempunyai tujuan, dan hukum bukanlah tujuan manusia. Hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum dapat dilihat dari fungsinya

¹²⁴ Dewi Atiqah, *Peran Hakim dalam Mewujudkan Asas Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan Putusan*, <https://pa-purwodadi.go.id>

¹²⁵ *Ibid*

sebagai fungsi melindungi kepentingan manusia, hukum memiliki tujuan yang ingin dicapai.¹²⁶

Putusan hakim yang mencerminkan kemanfaatan adalah ketika hakim tidak hanya menerapkan hukum secara verbatim, tetapi juga dapat diimplementasikan dalam praktik untuk memberi manfaat bagi para pihak yang berperkara dan masyarakat luas. Putusan hakim harus memelihara keseimbangan dalam masyarakat, agar masyarakat memiliki kepercayaan kepada penegakan hukum. Hakim dalam pertimbangan hukumnya dapat memutuskan suatu perkara dengan baik dengan mengambil putusan yang lebih dekat dengan keadilan dan lebih dekat dengan kepastian hukum. Prinsip efisiensi pada hakekatnya ditempatkan di antara keadilan dan kepastian hukum, dimana hakim lebih mementingkan tujuan atau kegunaan hukum untuk kebaikan masyarakat. Penekanan asas kemanfaatan lebih cenderung memiliki implikasi ekonomi. Premis dasarnya adalah bahwa hukum itu untuk masyarakat, sehingga tujuan hukum itu harus bermanfaat bagi orang banyak orang.¹²⁷

Tinjauan pada tatatan kepastian hukum, bahwa dalam nilai kepastian hukum yang Gustav Radbruch kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:¹²⁸

¹²⁶ Said Sampara dkk, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Total Media, hlm. 40.

¹²⁷ Amir Ilyas, 2016, *Kumpulan Asas-asas Hukum*, Jakarta: Rajawali, hlm. 91.

¹²⁸ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm. 19

- (1) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- (2) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- (3) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- (4) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Putusan hakim harus mencerminkan nilai kepastian hukum, dalam proses penyelesaian suatu perkara di pengadilan, hakim mempunyai peran dalam menemukan hukum yang tepat. Dalam mengambil putusan hendaknya hakim tidak hanya berpedoman hanya pada undang-undang, karena kemungkinan undang-undang tidak mengatur jelas sehingga hakim harus dapat memahami nilai-nilai hukum seperti hukum adat, atau hukum yang berkembang di masyarakat.¹²⁹ Dalam hal ini, hakim harus menyelidiki perkara yang ada dan mengambil keputusan. Putusan hakim merupakan bagian dari proses penegakan hukum yang memiliki tujuan yaitu penegakan hukum untuk memperoleh kepastian hukum. Kepastian hukum yang dinyatakan dalam putusan hakim merupakan produk dari penerapan hukum berdasarkan fakta-fakta yuridis yang relevan secara hukum sebagai akibat dari putusan pengadilan.¹³⁰ Penerapan hukum harus

¹²⁹ Busyro Muqaddas, 2002, *Mengkritik Asas-asas Hukum Acara Perdata*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Yogyakarta, hlm. 21.

¹³⁰ Margono, 2012, *Asas Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 51.

sesuai dengan perkara yang timbul, sehingga Hakim harus selalu menjelaskan makna undang-undang dan peraturan lain yang menjadi dasar putusan itu. Penerapan hukum harus sesuai dengan kasus yang terjadi, sehingga hakim dapat mengkonstruksi kasus yang akan diadili secara komprehensif, transparan dan objektif.

Berdasarkan teori tujuan hukum Gustav Radbruch yang akan digunakan untuk menganalisa Putusan Nomor 170 K/Pdt/2017, Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016, dapat dicermati bahwa inti dari permasalahan keduanya yaitu adanya dualisasi Sertipikat pada obyek tanah yang sama.

Sertipikat adalah surat tanda bukti 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 (Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Idealnya, satu bidang tanah hanya terdaftar dalam satu Sertipikat. Namun, pada kenyataannya, sering ditemukan sengketa hak milik atas tanah yang timbul karena Sertipikat ganda. Terhadap tanah yang sama, terdapat lebih dari Sertipikat tetapi beda pemilik. Adanya Sertipikat ganda tentu melahirkan konflik dan saling klaim kepemilikan atas tanah yang tercatat dalam Sertipikat.

Pertanyaannya adalah, apabila terjadi sengketa atas tanah karena adanya Sertipikat yang lebih dari satu atas tanah yang sama, Sertipikat mana yang akan diakui legalitasnya.

Merujuk pada kasus Hamzah Putusan Nomor 170 K/Pdt/2017, dapat ditinjau bahwasanya Hamzah telah melakukan prosedur jual beli tanah sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Permasalahn muncul ketika terdapat Permohonan Pembatalan Sertipikat Hak Milik Hamzah tertanggal 18 Mei 2012 di Pengadilan Tata Usaha Negara Serang yang diregister dengan Nomor perkara 22/G/2012/PTUN-SRG oleh para Tergugat. Antara Hamzah (Penggugat) dan Tergugat mengaku sebagai pemilik tanah yang sama (Tumpang Tindih).

Sertipikat miliki Penggugat yang terbit tahun 2012, sedangkan Sertipikat milik Para Tergugat terbit pada tahun 1993 s/d 1996. Gugatan ini diajukan oleh Penggugat Tahun 2014, artinya gugatan Penggugat telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24/1997 berbunyi :

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat tersebut.”

Merujuk pada 3 (tiga) nilai dasar Gustav Radbruch, dapat dilihat bahwa Hakim hanya melihat dari sisi kepastian hukumnya, Hamzah sudah beritikad baik dalam melaksanakan proses jual beli tanah hingga terbit sertipikat tanah atas namanya. Sehingga kesalahan seperti ini tidak dapat hanya dibebankan kepada Hamzah, akan tetapi bagaimana prosedur

pendaftaran tanah sehingga tidak terdeteksi ada sertipikat lain dengan obyek yang sama namun kepemilikan berbeda. Disinilah Hakim harus melihat fakta bahwa kesalahan ini terindikasi kepada Pejabat/Lembaga yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan sertipikat. Jika dilihat dari bunyi putusannya yang menghukum Hamzah (Pemohon Kasasi dahulu Penggugat/Pembanding) dinilai mencederai nilai keadilan dan kemanfaatan.

Sesuai dengan prinsip dalam hukum acara perdata bahwa perkara perdata ini menyangkut hak-hak keperdataan seseorang atau pribadi. Hal ini mengakibatkan bahwa tugas dan peran hakim perkara perdata bersifat pasif. Dalam hal ini, hakim dalam perkara perdata hanya terbatas menerima dan memeriksa sepanjang mengenai hal-hal yang diajukan oleh para pihak, penggugat dan tergugat. Kebenaran diwujudkan sesuai dasar alasan dan fakta-fakta yang diajukan para pihak selama a proses persidangan.

Berdasarkan pasal 1866 KUH Perdata/pasal 164 HIR, alat bukti yang diakui dalam perkara perdata terdiri dari bukti tulisan, bukti saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah. Alat bukti tulisan/tertulis/surat, ditempatkan dalam urutan pertama. Hal ini bersesuaian dengan kenyataan bahwa dalam perkara perdata, surat/dokumen/akta memegang peran penting.

Pembuktian dalam Perkara Perdata adalah upaya untuk memperoleh kebenaran formil (*formeel waarheid*). Kebenaran formil didasarkan pada

formalitas-formalitas hukum sehingga akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat. Sempurna berarti hakim tidak memerlukan alat bukti lain untuk memutus perkara selain berdasarkan alat bukti otentik dimaksud. Sedangkan mengikat berarti hakim terikat dengan alat bukti otentik kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.

Sesuai dengan bunyi pasal 1868 KUH Perdata “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat”.

Kekuatan pembuktian perkara perdata harus memperhatikan beberapa hal menyangkut kebenaran formil di dalamnya. Sebagaimana pendapat M. Yahya Harahap, bahwa kekuatan pembuktian sempurna dan mengikat pada akta otentik harus memenuhi tiga kriteria yaitu kekuatan bukti luar, kekuatan pembuktian formil dan kekuatan pembuktian materiil. Suatu akta otentik yang diperlihatkan harus dianggap dan diperlakukan sebagai akta otentik kecuali dapat dibuktikan sebaliknya. Selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya pada akta tersebut melekat bukti luar/harus diterima kebenarannya sebagai akta otentik. Kekuatan pembuktian formil berdasarkan pasal 1871 KUH Perdata, menyangkut kebenaran formil yang dicantumkan oleh pejabat pembuat akta. Untuk kebenaran materiil, merupakan permasalahan benar atau tidak keterangan yang tercantum di dalamnya.

Pokok dari Putusan Nomor 170K/Pdt/2017, Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Turut Tergugat III sejak tahun 1993 sampai dengan tahun 1996 atas obyek sengketa dan Para Termohon Kasasi adalah pemilik sah objek sengketa, sedangkan Sertipikat Hak Milik Nomor 326 atas nama Pemohon Kasasi baru diterbitkan tanggal 25 April 2012, Akta Jual Beli tanggal 18 Oktober 2011, sehingga terbitnya Sertipikat Hak Milik Termohon Kasasi telah lebih dahulu daripada terbitnya Sertipikat Hak Milik Pemohon Kasasi oleh sebab itu permohonan kasasi Hamzah ditolak oleh Hakim.

Senada dengan kasus Sertipikat ganda dalam Perkara Nomor 170K/Pdt/2017, kasus lain yaitu permohonan kasasi Lisnawati dalam perkara nomor 290K/Pdt/2016, bermula bahwa tanah milik Madu (Kakek Pemohon Kasasi), yang kemudian sejak tahun 1955 dikelola oleh Laembo anak dari Madu (Ayah Pemohon Kasasi), pada tahun 1971 Laembo mengurus Surat Keterangan Kepemilikan/Pengolahannya sehingga terbitlah Surat Keterangan Kepemilikan/Pengolahan Tanah Nomor 03/DK/Kr/1971. Ketika Laembo meninggal pada tahun 1980 maka kepemilikan tanah tersebut diwariskan kepada Lisnawati dan Reemi (Ibu Pemohon Kasasi) dan ke-tiga saudaranya. Pada tahun 1988 Surat Kepemilikan tersebut diurus untuk diatas namakan Lisnawati sehingga terbit Surat Keterangan

Pemilikan Tanah Nomor 26/DPJ/1988 bertanggal 3 Februari 1988 atas nama Lisnawati. Status Hak Milik atas nama Lisnawati baru

didaftarkan pada 2011 sehingga terbit Sertipikat Hak Milik Nomor 00146 Surat Ukur tanggal 08-08-2011, Nomor 150/HM/BPN-21.07/2011.

Sesuai dengan fakta dipersidangan bahwa Pebelu (Paman Pemohon Kasasi) dan Reemi (Ibu Pemohon Kasasi) telah menjual tanah yang menjadi obyek sengketa pada tahun 1988 kepada Andrias Sani, Yanuaris Parinta dan Kawan-kawan. Pada perkara ini Majelis Hakim Mahkamah Agung telah sesuai menerapkan hukumnya berlandaskan nilai dasar hukum keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Bahwa Pemohonon Kasasi sudah tidak memiliki *legal standing* untuk menuntut obyek sengketa. Akan tetapi masih menjadi pertanyaan mengapa Pemohon Kasasi pada tahun 2011 masih bisa mendaftarkan tanah yang menjadi obyek sengketa menjadi hak miliknya.

Maknanya bahwa Sertipikat milik Para Termohon Kasasi telah lebih dahulu memiliki kekuatan hukum mengikat berupa kepemilikan Sertipikat Hak Milik Nomor 00412 atas nama Suhadi (Tergugat V) dan Sertipikat Hak Milik Nomor 00416 atas nama Afandi Wijaya (Tergugat III).

Nilai hukum yang dikedepankan oleh hakim dalam memutuskan perkara yang serupa dalam kasus perdata yaitu sertipikat ganda yakni kepastian hukum suatu kepemilikan. Kepastian hukum hak kepemilikan agar masyarakat tertib administrasi dan terstruktur.

Kepastian hukum intinya adalah hukum ditaati dan dilaksanakan.¹³¹ Oliver Wendel Holmes menyatakan kepastian hukum sebagai *the prophecies of what the courts will do in fact and nothing more pretentious are what mean by the law.*¹³²

Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan 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 tujuannya adalah untuk ketertiban masyarakat.¹³³

Kepastian hukum senantiasa berkaitan dengan hubungan antar warga dan negara. Kepastian hukum sering dikaitkan dengan penyelenggaraan hukum secara konsisten dalam suatu proses sosial sehingga diperoleh patokan perilaku. Dengan demikian, kehidupan masyarakat bisa berlangsung dengan tertib, damai dan adil.

Dalam Perkara Nomor 170K/Pdt/2017 dan Perkara Nomor 290K/Pdt/2016, dapat dianalisa bahwa Hakim menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi dengan pertimbangan bahwa Sertipikat yang sah dan berkekuatan hukum adalah Sertipikat yang diterbitkan lebih awal.

¹³¹ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenai Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberto. hlm. 145.

¹³² Oliver Wendel Holmes dalam Titon Slamet Kurnia, 2016, *Prediktabilitas Ajudikasi Konstitusional: Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Vol, 13 No, 2, Juni 2016, Unsur Kepastian Hukum, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, hlm. 260.

¹³³ Sudikno Mertokusumo, *Op,cit*, hlm. 145.

4.4.3 Putusan Nomor 164/Pdt.G/2020/PN.Smr

Kasus yang diangkat dihadapan pengadilan Negeri Samarinda dengan Nomor Perkara 164/Pdt.G/2020/PN Smr, dimana Rumani, Khasanah, Basuki, Muhammad Khanif (Ahli Waris dari Alm. Usman) melawan:

- a) Martinus selaku Tergugat I;
- b) Taslimah, Robiyatul Adawiyah, Syamsudin Noor, Tuti Handayani, Muhammad Jemie Para Ahli Waris dari Alm. Muhammad Sofian Basritilay selaku Tergugat II;
- c) Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) selaku Tergugat III, serta BPN Kota Samarinda selaku Turut Tergugat. Dengan duduk perkara sebagai berikut:

Kronologi gugatan ini yaitu: Para Penggugat adalah pemilik yang sah dari tanah seluas 7000 m² (tujuh ribu meter persegi) yang terletak dahulu sebelum terjadi pemekaran dikenal dengan nama Jl. Pm.noor (Inpres), RT. 27, Kel. Sempaja, Kec. Samarinda Utara, Kota Samarinda, setelah terjadi pemekaran menjadi Jl. P.M Noor RT. 50, Kel. Sempaja Selatan, Kec. Samarinda Utara, Kota Samarinda. Adapun bukti kepemilikan atas tanah tersebut, yaitu :

- SHM Nomor: 401 /Kel.Sempaja Selatan seluas 1.338 m²/an. RUMANI (Penggugat I) berdasarkan Surat Ukur nomor:00409/SPJS/2007 tanggal 03-07-2007;

- SHM Nomor: 402 /Kel.Sempaja Selatan seluas 1.171 m² an. KHASANAH (Penggugat II), berdasarkan surat ukur nomor : 00410/SPJS/2007 tanggal 03-07-2007;
- SHM Nomor: 407 luas 1.771 m²/Kel.Sempaja Selatan/an. BASUKI (Penggugat III), berdasarkan surat ukur nomor : 00408/SPJS/2007 tanggal 03 Juni 2007;
- SHM Nomor 408 luas 1.572 m²/Kel.Sempaja Selatan/an.alm USMAN (Penggugat IV), berdasarkan surat ukur nomor : 00411/SPJS/2007 tanggal 03 Juni 2007;

Riwayat perolehannya atau asal usul tanah Para Penggugat tersebut yaitu Penggugat I beli dari MUHAMMAD NANDAN pada tahun 2004. Sebelumnya status asal usul tanah tersebut yaitu tanah Negara yang digarap dan dikuasai serta dipelihara terus-menerus sejak tahun 1971 oleh alm. MUHAMMAD NANDAN, tanah tersebut digarap oleh alm. MUHAMMAD NANDAN sampai dilepaskan kepada Penggugat I, sejak tahun 1971 belum pernah dibuatkan surat-surat atas alas hak tersebut, Yang kemudian oleh alm. MUHAMMAD NANDAN baru dibuatkan Surat Pernyataan Penguasaan Tanah dan Surat Pernyataan Tidak Sengketa pada tahun 2004 yang ter-Register di Kelurahan Sempaja Nomor : 590/01/Kel. SPJ/2005 tanggal 3 Januari 2005 dan Register Kecamatan Samarinda Utara Nomor:590/27/I/KASU/2005 tanggal 05 Januari 2005.

Kemudian tanah milik penggugat I seluas 7000 m² tersebut kemudian dipecah menjadi 3 Pelepasan yaitu dilepaskan kepada :

- Sdr. Basuki/Penggugat III;
- Alm USMAN/Penggugat IV;
- Sdri KHASANAH/Penggugat II;
- Dan sisanya 1.656,4 m² atas nama RUMANI/Penggugat I;

Setelah Penggugat I melepaskan tanah tersebut menjadi 3 (tiga) pelepasan tanah kepada Para Penggugat II,III dan IV, kemudian Para Penggugat untuk menguatkan sahnya kepemilikan hak atas tanah tersebut.

Pada tanggal 15 September 2017 Para Penggugat baru mengetahui Sertipikat Hak Milik yang menjadi objek gugatan/sengketa tersebut diatas pada saat dipanggil oleh penyidik POLDA KALTIM atas laporan Tergugat I dalam dugaan tumpang tindih sebagaimana dimaksud dalam Laporan Polisi Nomor : LP/K/218/VIII/2015/Polda Kaltim/SPKT II tanggal 06 Agustus 2015 yang ditujukan kepada Para Penggugat;

Amar Putusan

Memperhatikan Undang-Undang serta ketentuan Hukum yang berkaitan dengan perkara ini ;

MENGADILI

DALAM EKSEPSI

- Menolak eksepsi Tergugat I, Tergugat II, Tergugat III dan Turut Tergugat;

DALAM POKOK PERKARA

- (1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;

(2) Menyatakan 4 (empat) bidang tanah SHM yang terletak dahulu di Jl. Inpres RT. 27, Kel. Sempaja, Kec. Samarinda ilir, Kota Samarinda, sekarang Jl. P.M Noor RT. 50, Kel. Sempaja Selatan, Kec.Samarinda Utara, Kota Samarinda, dikenal dengan Sertipikat Hak Milik masing-masing :

– SHM Nomor: 401 /Kel.Sempaja Selatan seluas 1.338 m²/an. RUMANI berdasarkan Surat Ukur nomor:00409/SPJS/2007 tanggal 03-07-2007;

– SHM Nomor: 402 /Kel.Sempaja Selatan seluas 1.171 m² an. KHASANAH berdasarkan surat ukur nomor : 00410/SPJS/2007 tanggal 03-07-2007;

– SHM Nomor: 407 luas 1.771 m²/Kel.Sempaja Selatan/an. BASUKI berdasarkan surat ukur nomor : 00408/SPJS/2007 tanggal 03 Juni 2007;

– SHM Nomor 408 luas 1.572 m²/Kel.Sempaja Selatan/an. Alm.USMAN, berdasarkan surat ukur nomor : 00411/SPJS/2007 tanggal 03 Juni 2007;

SAH dan BERHARGA SECARA HUKUM

(3) Menyatakan SHM nomor: 623/Kel.Sempaja Kec. Samarinda Ilir seluas 10.137 m² atas nama Tergugat I/MARTINUS tidak berkekuatan hukum atau tidak sah;

- (4) Menyatakan SHM nomor : 623/Kel.Sempaja Kec. Samarinda Ilir seluas 10.137 m2 letaknya tidak berada di objek aquo milik Para Penggugat;
- (5) Menyatakan Surat Kutipan Risalah Lelang nomor : 185/2013 sebagai akta jual beli yang di buat oleh Tergugat III/ Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang (KPKNL), TIDAK SAH ATAU CACAT HUKUM;
- (6) Menyatakan Tergugat I, Tergugat II dan Tergugat III telah melakukan perbuatan melawan hukum;
- (7) Menghukum Tergugat I, Tergugat II , Tergugat III dan Turut Tergugat untuk tunduk dan taat dalam putusan ini;
- (8) Menghukum Tergugat I, Tergugat II, Tergugat III dan Turut Tergugat untuk membayar biaya perkara secara tanggung renteng sebesar Rp. 1.935.000,00 (Satu Juta Sembilan Ratus Tiga Puluh Ribu Rupiah);
- (9) Menolak gugatan Para penggugat untuk selebihnya;

Demikian diputuskan dalam sidang permusyawaratan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Samarinda, pada hari Senin tanggal 21 Juni 2021 oleh kami, Joni Kondolele, S.H., M.M., sebagai Hakim Ketua , Lucius Sunarno, S.H., M.H. dan Nyoto Hindaryanto, S.H. masing-masing sebagai Hakim Anggota,, yang ditunjuk berdasarkan Surat Penetapan Ketua Pengadilan Negeri Samarinda Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr tanggal 8 Maret 2021, putusan tersebut pada hari Kamis, tanggal 24 Juni 2021 diucapkan dalam persidangan terbuka untuk umum oleh Hakim

Ketua dengan dihadiri oleh para Hakim Anggota tersebut, dan dibantu oleh Aris Priyo Utomo, S.H., Panitera Pengganti dan kuasa Penggugat, Kuasa Tergugat I dan II, Tergugat III serta Turut Tergugat.

Analisis Kasus Nomor Perkara 164/Pdt.G/2020/PN Smr

Kewenangan yang diberikan kepada Hakim untuk mengambil suatu kebijaksanaan dalam memutus perkara, diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman yang menentukan "*Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat*".

Berdasarkan aturan hukum tersebut, terdapat norma hukum, mewajibkan hakim untuk menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat. Untuk memenuhi norma tersebut, maka hakim harus mengambil kebijaksanaan hukum. Penentuan atas tuntutan rasa keadilan yang harus diterapkan oleh hakim dalam memutus suatu perkara, secara teori para hakim akan melihat konsep-konsep keadilan yang telah baku, konsep keadilan tersebut sepanjang sejarah telah banyak macamnya, sejak zaman Yunani kuno dan Romawi keadilan dianggap sebagai salah satu dari kebajikan utama (*cardinal virtue*). Dalam konsep ini keadilan merupakan kewajiban moral yang mengikat para anggota masyarakat dalam hubungannya yang satu terhadap yang lainnya

Konsep keadilan sebagai suatu kebijakan tertentu berasal dari filsuf Yunani kuno, yaitu Plato (427-347 sebelum masehi) yang dalam bukunya *Republic* mengemukakan adanya 4 kebijakan pokok dari konsep keadilan, yakni kearifan (*wisdom*), Ketabahan (*courage*), pengendalian diri (*discipline*) dan keadilan (*justice*).

Isi putusan pengadilan diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa:

1. Segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan itu, juga harus memuat pula pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.
2. Tiap putusan pengadilan ditandatangani oleh ketua serta hakim-hakim yang memutuskan dan penitara yang ikut serta bersidang
3. Penetapan-penetapan, ikhtiar-ikhtiar rapat permusyawaratan dan berita-berita acara tentang pemeriksaan sidang ditandatangani oleh ketua dan penitara.

Tinjauan Putusan Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr yaitu Rumani, Khasanah, Basuki, Muhammad Khanif sebagai Pihak Penggugat. Pokok pada permasalahan ini adalah Tergugat I yaitu Martinus secara melawan hukum mengklaim bahwa yang menjadi obyek sengketa adalah tanah miliknya dengan SHM Nomor 623/Kel. Sempaja Kec. Samarinda atas nama Martinus yang diperoleh dari cara jual beli dengan Tergugat II di

Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Samarindah berdasarkan Aurat Kutipan Risalah Lelang Nomor 185/2013 tanggal 29 Agustus 2013, akan tetapi melalui fakta dan bukti dalam persidangan menegaskan bahwa letak tanah yang menjadi obyek sengketa bukan milik Tergugat II sehingga Lelang dan jual beli yang dilaksanakan tidak sah atau cacat hukum.

Putusan Hakim Pengadilan Negeri Samarinda telah mencerminkan nilai dasar hukum dengan mendasarkan pada bukti dan fakta peridangan, mengembalikan hak yang seharusnya menjadi milik Para Penggugat demi mewujudkan keadilan dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

Berdasarkan unsur nilai dasar hukum Gustav Radbruch yang akan digunakan untuk menganalisa Putusan Nomor 170 K/Pdt/2017, Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016, dan Putusan Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr. Ketiganya merupakan sengeketa Sertipikat ganda atas obyek yang sama dengan nama pemegang Sertipikat yang berbeda. Jika ditinjau maka dari ke-tiga Putusan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 5. Perbandingan Putusan Nomor 170 K/Pdt/2017, Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016, Putusan Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr

Perihal	Putusan Nomor 170 K/Pdt/2017	Putusan Nomor 290 K/Pdt/2016	Putusan Nomor 164/Pdt.G/2020/PN Smr
Pokok Perkara	Terjadi tumpang tindih sertipikat tanah (Sertipikat Ganda) yang dimiliki Hamzah (Pemohon Kasasi) dengan Sertipikat Hak Milik (SHM) Nomor 326/Gembor Udik terbit tahun 2012, dengan Sertipikat Milik Para Termohon Kasasi yang Sertipikatnya terbit tahun 1993 s/d 1996.	Terjadi tumpang tindih sertifikat tanah (Sertipikat Ganda) yang dimiliki oleh Lisnawati (Pemohon Kasasi) dengan Surat Keterangan Kepemiikan/ Pengelolaan Tanah Nomor 03/DK/Kr/1971 yang didaftarkan kemudian terbit sertifikat Nomor 150/HM/BPN-21.07/2011, dengan sertifikat yang dimiliki oleh Para Tergugat, yaitu: 1) Surat Keterangan Kepemilikan Tanah atas nama Ivo La Bara Nomor 39/DPJ/93 tertanggal 3 april 1993	Terjadi tumpang tindih sertifikat tanah (Sertipikat Ganda) yang dimiliki oleh Rumani, Khasanah, Basuki dan Muhammad Khanif (ahli waris dari alm. Usman): 1) Sertipikat Hak Milik Nomor 401/ Kel. Sempaja Selatan a.n Rumani, surat ukur nomor 00409/SPJS/2007 tanggal 03-07-2007; 2) Sertipikat Hak Milik Nomor 402/Kel. Sempaja Selatan a.n Khasanah, surat ukur nomor 00410/SPJS/2007

		<p>2) Affandi Wijaya (Tergugat III) tanah dibeli dari Tergugat II): Sertipikat Hak Milik Nomor 00006, surat Ukur tanggal 23 Maret 2009;</p> <p>3) Suhadi (Terugugat V): a. Sertipikat Hak Milik Nomor 00412, Surat Ukur tanggal 11 Juni 2007 Nomor 06/Puosu Jaya/2007 luas 10.117 m²; b. Sertipikat Hak Milik Nomor 00419, Surat Ukur tanggal 11 Juni 2007, Nomor 07/Puosu Jaya/2007;</p>	<p>tanggal 03-07-2007;</p> <p>3) Sertipikat Hak Milik Nomor 407/Kel. Sempaja Selatan a.n Basuki, surat ukur nomor 00408/SPJS/2007 tanggal 03-06-2007;</p> <p>4) Sertipikat Hak Milik Nomor 408/Kel. Sempaja Selatan a.n Usman surat ukur nomor 0411/SPJS/2007 tanggal 03-06-2007;</p> <p>Dengan Martinus sebagai Tergugat I, Sertipikat Hak Milik Nomor 623/Kel. Sempaja, Kec. Samarinda, yang dibelinya dari M.Sofyan H. Basritilay (Tergugat II).</p>
--	--	--	---

Putusan Pengadilan	Menolak permohonan Kasasi dari Pemohon Kasasi Hamzah	Menolak permohonan Kasasi dari Pemohon Kasasi Lisnawati	Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian
Pertimbangan Hakim	Sertipikat para Termohon Kasasi lebih dahulu terbitnya dari pada Sertipikat milik Pemohon Kasasi	Jika timbul sertipikat ganda maka bukti hak yang paling kuat adalah sertipikat hak yang terlebih dahulu. Dalam hal ini sertipikat para Termohon Kasasi lebih dahulu terbit daripada Sertipikat milik Pemohon Kasasi	a) Sertipikat Tergugat I SHM Nomor 623/Kel Sempaja, letaknya berbeda dengan obyek <i>a quo</i> milik para Penggugat; b) Perolehan Sertipikat Tergugat III diperoleh secara tidak sah dan cacat hukum.

Berdasarkan 3 (tiga) putusan diatas, pada dasarnya setiap terjadi sengketa sertipikat ganda/ sertipikat yang tumpang tindih, Hakim akan berpatokan pada sebagaimana yang diatur dalam Yurisprudensi Nomor 5/Yur/Pdt/2018, bahwa *“Jika terdapat Sertipikat ganda atas tanah yang sama, dimana keduanya sama-sama otentik maka bukti hak yang paling kuat adalah Sertipikat hak yang terbit lebih dahulu.”*

Berkaitan dengan Sertipikat ganda tersebut, Mahkamah Agung (MA) berpendapat bahwa bila terdapat dua atau lebih Sertipikat atas tanah yang sama, maka Sertipikat yang sah dan berkekuatan hukum adalah

Sertipikat yang diterbitkan lebih awal. Pendapat MA tersebut tertuang dalam putusan No. 976 K/Pdt/2015 (Liem Teddy vs Kodam III/Siliwangi TNI Angkatan Darat) tanggal 27 November 2015. Dalam putusan itu, Mahkamah Agung berpendapat: *...bahwa dalam menilai keabsahan salahsatu dari 2 (dua) bukti hak yang bersifat outentik maka berlaku kaedah bahwa Sertipikat hak yang terbit lebih awal adalah yang sah dan berkekuatan hukum...*

Pendapat tersebut ditegaskan lagi dalam putusan No. 290 K/Pdt/2016 (Lisnawati vs Ivo La Bara, dkk.) tanggal 17 Mei 2016, dan putusan No. 143 PK/Pdt/2016 (Nyonya Rochadini, dkk. Vs Pintardjo Soeltan Sepoetro dan Nyonya Janda Mumahhaimawati) tanggal 19 Mei 2016. Dalam putusan tersebut MA menyatakan bahwa: *Bahwa jika timbul Sertipikat hak gandamaka bukti hak yang paling kuat adalah Sertipikat hak yang terbit lebih dahulu.*

Pada tahun 2017, MA tetap konsisten dengan pendapat tersebut di atas. Hal ini terlihat dalam putusan MA No. 170 K/Pdt/2017 (Hamzah vs Harjanto Jasin, dkk.) tanggal 10 April 2017; Putusan No. 734PK/Pdt/2017 (Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Kodam III/Siliwangi TNI Angkatan Darat) tanggal 19 Desember 2017; dan Putusan No. 1318 K/Pdt/2017 (Drs. Anak Agung Ngurah Jaya vs Anak Agung Putri dan A.A. Ngurah Made Narottama) tanggal 26 September 2017.

Pertimbangan hukum putusan No. 734PK/Pdt/2017 menyatakan: *Bahwa jika ditemukan adanya 2 akta otentik maka berlaku kaedah*

Sertipikat yang terbit lebih dahulu adalah sah dan berkekuatan hukum Sertipikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Nomor 1458 yang kemudian diperpanjang dengan Sertipikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Nomor 46/Kelurahan Babakan Ciamis atas nama Turut Tergugat I (PT Propelat) yang kemudian oleh PT. Propelat dijual kepada Termohon Peninjauan Kembali tanggal 11 Februari 1993, lebih dulu dapat Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 yang terbit tanggal 11 November 1998.

Selain itu gugatan atas adanya Sertipikat ganda tersebut juga harus menjadikan Kantor Pertanahan setempat sebagai pihak tergugat atau turut tergugat. Tidak ditariknya pihak Kantor Pertanahan sebagai pihak mengakibatkan gugatan harus dinyatakan tidak dapat diterima, oleh karena apabila gugatan dikabulkan dapat berakibat putusan tidak dapat dilaksanakan. Hal ini ditegaskan dalam putusan MA No. 3029 K/Pdt/2016 tanggal 26 Januari 2017 yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Sekayu No. 14/Pdt.G/2015/PN.Sky tanggal 29 Desember 2015.

Pada sengketa sertipikat ganda Hamzah dan Lisnawati telah dijadikan dasar pendapat Hakim Agung untuk memutus sengketa sertipikat ganda yang menjadi yurisprudensi. Namun, apakah setiap kasus sertipikat ganda hanya akan dilihat dari sisi kepastian hukumnya, bahwa akan selalu sertipikat yang lebih dahulu terbit adalah yang paling kuat.

BAB V

**PENGUATAN PENGATURAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DI
KANTOR PERTANAHAN GUNA MENCEGAH TERJADINYA
SERTIPIKAT GANDA**

5. 1. Studi Komparasi Proses Pendaftaran Tanah di Indonesia dengan Negara Lain

5. 1. 1. Negara Belanda

Belanda adalah sebuah negara yang sebagian besar terletak di Benua Eropa. Belanda merupakan bagian dari Kerajaan Belanda, dengan bentuk pemerintahan monarki konstitusional dengan sistem parlementer. Sistem hukum Belanda adalah Eropa Kontinental (*Civil law*), pada umumnya mengutamakan bentuk sistem hukum tertulis.

Perbedaan antara Indonesia dan Belanda, Pertama, dibandingkan dengan Indonesia, Belanda adalah negeri yang kecil, datar dan sangat teratur dengan hanya sedikit perbedaan dalam hal geologi dan kepadatan penduduk, sedangkan Indonesia adalah negara yang sangat luas dengan banyak hutan, sungai, tanah yang tidak/belum dimanfaatkan, dengan lahan subur dan kritis, serta daerah pedesaan dan perkotaan. Keberagaman lanskap dan sumber daya alam sangat besar, demikian juga halnya dengan pemanfaatan tanah. Hal ini membuat peraturan tentang tanah dan pemanfaatan tanah di Indonesia menjadi lebih rumit, dibandingkan dengan situasi di Belanda, terutama di daerah pedesaan.¹³⁴

¹³⁴ Arie S. Hutagalung, dkk, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Denpasar: Pustaka Larasan, 2012, hlm. 3

Kedua, bagaimanapun juga tradisi hukum Indonesia dan Belanda berbeda, meskipun berbagi akar yang sama. Perundang-undangan Belanda tentang pendaftaran tanah dimulai ketika KUHPerduta Belanda dibuat. Pada saat yang sama pemerintah di bawah Raja William I mulai membangun sistem pendaftaran tanah, yang awalnya hanya untuk keperluan penentuan pajak. Itu semua terjadi pada awal abad ke-19.

Sesungguhnya, kebutuhan untuk mengatur hak kepemilikan dan pemanfaatan tanah di Belanda sudah ada sejak lama. Sebelum abad ke-19, hal ini dipercayakan kepada lembaga-lembaga pengadilan kuno. Setelah kodifikasi pada awal abad ke-19, fungsi ini diambil alih oleh pemerintah yang dalam hal ini bekerja sama dengan notaris. Arsip-arsip publik (pendaftaran akta) dihubungkan dengan pendaftaran yang dilakukan kadaster (indeks persil, pemilik dan peta). Dengan demikian sistem pembuatan akta dan sistem pemberian hak dalam beberapa cara dikombinasikan menjadi satu sistem hibrida. Meskipun KUHPerduta Belanda diperkenalkan di Indonesia pada masa lalu, namun hukum dan praktik hukum berkembang secara berbeda dibandingkan dengan di Belanda. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah hukum yang paling penting tentang pendaftaran tanah, disahkan pada tahun 1960 (UU No. 5/1960).

Terdapat tingkat konsistensi dan kontinuitas yang sangat tinggi dalam menjaga semua sertipikat hak atas tanah dan dokumen-dokumen tanah lainnya. Melihat latar belakang sejarahnya, tidaklah mengherankan bahwa kantor pendaftaran tanah Belanda (yang biasa disebut Dinas Arsip [atau Pencatatan] Publik dan Pendaftaran Tanah, yang juga dikenal dan selanjutnya disebut sebagai

Kadaster) dianggap sebagai lembaga pemerintah yang independen dan netral. Politisi dan para pembuat kebijakan lainnya tidak mempengaruhi cara Kadaster bekerja.

Ketiga, latar belakang sosial-ekonomi Eropa sangat jauh berbeda dengan Indonesia. Hal ini membawa konsekuensi pada sudut pandang yang digunakan para pembuat kebijakan menyangkut kepemilikan tanah dan pemanfaatan tanah. Ada perbedaan antara cara bagaimana posisi individu dalam masyarakat dipandang dan dimaknai. Hampir semua sistem pendaftaran tanah di Eropa didasarkan pada konsep kepemilikan pribadi, bukan hak atas pemanfaatan tanah (kecuali Inggris), sehingga sebagian besar masalah yang melibatkan pendaftaran tanah bersifat universal dan diselesaikan dalam sistem yang berbeda, meskipun tidak selalu dengan cara yang sama.¹³⁵

Belanda menerapkan sistem pendaftaran tanah sistem publikasi negatif. Dimana selalu menggunakan sistem pendaftaran akta. Sistem pendaftaran akta berarti yaitu suatu dokumen yang menjelaskan transaksi yang khusus, didaftar. Akta ini merupakan bukti bahwa transaksi tertentu telah terjadi, tetapi pada prinsipnya akta itu sendiri bukanlah bukti tentang hak-hak hukum dari para pihak yang terlibat dan, sebagai akibatnya, sesungguhnya ia bukanlah bukti akan legalitas atau keabsahannya. Jadi sebelum berbagai kesepakatan apa pun dapat dengan aman dihasilkan, pemilik yang nyata harus melacak kembali kepemilikannya hingga ke akar yang baik dari hak.

¹³⁵ *Ibid*, hlm. 4.

Pendaftaran akta membutuhkan beberapa peraturan perundang-undangan dalam rangka menyatukan cara bagaimana akta dibuat dan informasi dari akta-akta itu diproses dalam sistem pangkalan dan pengolahan data yang terkomputerisasi. Memiliki setumpukan Salinan resmi dari akta tidaklah cukup. Orang perlu memiliki sebuah gambaran tentang transaksi yang relevan yang terkait dengan persil atau sebidang tanah, serta semua informasi tentang bidang tanah tersebut, para pemilik dan pembatasan-pembatasan umum yang mungkin berlaku.

Dasar hukum untuk sistem kepemilikan tanah adalah KUHPerdato (berasal dari tahun 1838, tetapi dimodernisasi pada tahun 1992). Hak yang tercantum di dalamnya adalah kepemilikan, sewa jangka panjang, kondominium, hipotek. Aturan yang berlaku dirangkum sebagai berikut :

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda Buku 3 : Hukum Properti Secara Umum;
- b. Undang-Undang Kadaster 1996.

Sistem Pendaftaran Tanah di belanda menganut Asas *Nemo Plus Yuris*, yang mana sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam asas tersebut adalah sistem publikasi negatif, yang memiliki ciri-ciri pokok :¹³⁶

1. Instansi penyelenggara cukup menerima keterangan hak yang didaftar sebagaimana adanya, tanpa melakukan penelitian secara mendalam.

¹³⁶ Moh Faisah, dkk, *Dasar Hukum dan Proses Sistem Pendaftaran Tanah di Negara Inggris dan Belanda*, https://prezi.com/p/8qyahy47djms/perbandingan-sistem-pendaftaran-tanah-di-negara-inggris-dan-belanda_adper_kelompok-7/

2. Bilamana terjadi kesalahan dalam pencatatan, berdasarkan keputusan hakim dapat diperbaiki oleh petugas penyelenggara pendaftaran tanah. Dengan demikian orang yang berhak akan tetap terlindungi.
3. Hanya memberi perlindungan terhadap pemegang haknya saja. Sehingga berlaku asas "*nemo plus juris*" bahwa orang tidak dapat bertindak melebihi kewenangan yang ada padanya, siapa yang namanya tercantum dalam tanda bukti hak tersebut maka dialah pemegang haknya.

Prosedur pendaftaran tanah di Belanda yaitu membuat permohonan pendaftaran dilakukan dengan menunjukkan (secara langsung atau melalui pos) duplikat akta notaris (atau terkadang dokumen lainnya). Salinan ini harus dicetak pada formulir khusus yang akan diperoleh dari instansi terkait. Duplikat kedua akan dikembalikan ke notaris dan ketika semuanya telah selesai kemudian dikirim oleh notaris kepada pembeli, biasanya dengan sampul/*cover* yang menyatakan 'bukti kepemilikan'.¹³⁷

Kemudian, Panitera mengontrol apakah (duplikat) dokumen tersebut memenuhi persyaratan formal sebagaimana tercantum dalam KUHPerdara dan Kadasterwet (Pasal 18 par. 1 dan 19 par. 2 Kw). Pencatat tidak menyelidiki hak penjual untuk menjual atau legalitas transaksi tersebut.¹³⁸

Setelah itu, pemberitahuan yang dikirim setelah perubahan dimasukkan ke dalam database kadaster administratif. Memperbarui pendaftaran kadaster administratif pada akhirnya merupakan kegiatan administratif, seseorang dapat

¹³⁷ *Ibid*

¹³⁸ *Ibid*

mengajukan persetujuan dan akhirnya mengajukan banding ke pengadilan tentang hal ini (walaupun secara formal bertindak sebagai pengadilan administratif dalam kasus ini, prosedurnya dilakukan di hadapan hakim sipil (panel)).

Belanda adalah penganut sistem publikasi negatif, dalam sistem negatif, ada kebutuhan untuk didaftarkan dalam arsip publik, tetapi itu tidak memberikan jaminan sama sekali bahwa seseorang itu adalah pemilik. Jika hak itu tampaknya batal karena adanya penipuan misalnya, pembeli kemudian tidak pernah dianggap sudah memperoleh kepemilikannya. Namun, di beberapa negara sistem ini menawarkan perlindungan bagi pemilik dalam kasus ia dihadapkan dengan misalnya orang yang menentang atau mempersoalkan haknya.

Sistem Belanda mungkin merupakan sistem pendaftaran akta yang paling maju. Ada dua arsip: arsip publik tentang akta dan pendaftaran hak. Dengan demikian, orang dapat berargumentasi bahwa ini merupakan sistem campuran dari dua pendaftaran arsip publik yang sangat terintegrasi untuk akta dan pendaftaran hak. Keduanya disimpan oleh Kadaster, sebuah badan hukum yang terpisah dengan kekuasaan yang otonom, tanpa kewenangan-kewenangan politik. Kadaster ini hanya menyediakan layanan, yang dibayar oleh para pengguna, yaitu orang-orang yang ingin mendaftarkan akta dan memerlukan informasi dari Kadaster tersebut. Jadi, secara finansial Kadaster itu mandiri.¹³⁹

Sistem Belanda disebut sistem negatif yang moderat karena sementara di satu sisi ia tidak menjamin kepemilikan kepada pemilik yang terdaftar atas barang tak bergerak, di sisi lain ia mengamankan hingga tingkat yang tinggi bahwa

¹³⁹ *Ibid*

pengalihan tidak akan batal. Sistem akta menawarkan perlindungan yang cukup karena keterlibatan notaris dan Kadaster dan ketentuan-ketentuan khusus dalam hukum:¹⁴⁰

- a. transaksi harus disiapkan oleh seorang ahli hukum, notaris; ia bertanggung jawab atas kesalahan;
- b. hukum mengatur informasi-informasi yang harus terkandung dalam akta notaris;
- c. notaris dikendalikan oleh Kadaster; Kadaster berhak untuk menolak pendaftaran suatu akta notaris jika akta tersebut tidak memuat semua informasi yang diperlukan oleh hukum;
- d. hukum melindungi pihak ketiga jika mereka percaya pada informasi yang muncul dari arsip publik. Pekerjaan notaris dan Kadaster bisa dipercaya pada tingkat yang setinggi itu, sehingga tidak perlu untuk menjamin risiko yang di kemudian hari ternyata salah.

Sistem negatif moderat juga ditentukan oleh sistem kausal pengalihan. Karena sistem kausal, pengalihan setelah itu bisa batal karena ketidakabsahan hak untuk pengalihan. Dengan demikian, pendaftaran tidak berpengaruh dalam sistem negatif. Tetapi ada sistem lain, seperti di Jerman, di mana pengadilan masih mendaftarkan transaksi tanah. Karena penyelidikan yang sangat mendalam tentang perolehan pemanfaatan tanah, mereka memiliki sistem positif: apabila telah terdaftar, hanya pengadilan yang dapat mengubah pendaftaran tersebut dan tetaplah pemilik hingga pengadilan membuktikan sebaliknya.

¹⁴⁰ Arie S. Hutagalung, dkk, *Op,cit.* hlm. 51

Tidak seperti praktik asuransi hak di Amerika Serikat, di Belanda tidak perlu untuk mengasuransikan hak Anda karena risiko bahwa Anda tidak menjadi pemilik sangat kecil. Selanjutnya notaris dapat dimintai pertanggungjawabannya dalam kasus di mana ia tidak memenuhi “tugas perawatan”-nya dengan cukup baik (dan dia harus diasuransikan untuk tanggung jawab profesionalnya).

Kadaster juga bertanggung jawab atas kesalahan dan penundaan oleh stafnya yang menyebabkan kerusakan atau kerugian (Pasal 117 Undang-Undang tentang Pendaftaran Tanah), baik yang berkaitan dengan menjaga dan memperbarui daftar pencatatan tanah maupun arsip-arsip publik. Pada akhirnya dalam kasus khusus di mana aturan perlindungan untuk pihak ketiga yang memiliki niat baik ternyata menyebabkan Anda kehilangan hak Anda, pemerintah bertanggung jawab bila Anda tidak memberikan kontribusi kepada pihak ketiga yang berniat baik itu (Pasal 3:30 KUH Perdata).¹⁴¹

5. 1. 2. Negara Inggris

Inggris Raya merupakan negara kepulauan yang terletak di lepas pantai barat laut daratan Eropa. Inggris Raya meliputi seluruh pulau Britania Raya yang meliputi Inggris, Wales, dan Skotlandia serta bagian utara pulau Irlandia. Nama Inggris terkadang digunakan untuk merujuk ke Inggris Raya secara keseluruhan. Ibu kotanya adalah London, yang merupakan salah satu pusat komersial, keuangan, dan budaya terkemuka di dunia.

Inggris atau United Kingdom terbentuk pada 1707 dengan kawasan wilayah meliputi England, Wales, Irlandia Utara, dan Skotlandia. Pada abad ke-9, Inggris

¹⁴¹ *Ibid*, hlm. 52.

telah menggunakan sistem pemerintahan monarki yang mana merupakan sistem pemerintahan tertua. Namun pada abad ke-17, sistem pemerintahan Inggris berubah menjadi monarki konstitusional. Sistem pemerintahan di Inggris didasarkan pada konstitusi tidak tertulis. Inggris adalah salah satu dari negara-negara di dunia yang tidak memiliki konstitusi tunggal dan tertulis. Sebaliknya, di Inggris yang berlaku adalah konvensi-konvensi, hukum yang berlaku umum, kebiasaan-kebiasaan tradisional dan bagian-bagian yang terpisah dari hukum tata negara. Konstitusi kerajaan Inggris memang tidak memiliki bentuk yang terkodifikasi, namun aturan-aturan hukum yang memuat berbagai hal tertentu dan saling terpisah banyak ditemukan dengan istilah "*constitution*".¹⁴²

Bentuk pemerintahan Inggris adalah monarki konstitusional, raja atau ratu hanya diposisikan sebagai simbol kedaulatan saja sehingga tidak memegang kekuasaan pemerintahan. Sementara itu, sistem pemerintahan dilaksanakan lembaga eksekutif dengan berdasarkan kekuasaan dari perdana menteri dan menteri (kabinet) yang dipilih langsung rakyat melalui pemilu. Namun, hubungan raja atau ratu dan pemerintahan tidak saling bertentangan. Untuk sistem pemerintahan, Inggris menganut sistem parlementer. Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan dimana parlemen memiliki peranan yang sangat besar didalam pemerintahan.

Di Inggris, hukum pertanahan menganut sistem *Common Law* atau *Anglo-Saxon*, yaitu suatu sistem hukum yang didasarkan pada hukum yurisprudensi. Konsep yang berlaku di tanah *Anglo Saxon* adalah feodal. Konsep feodal

¹⁴² <https://repository.umsida.ac.id/bitstream/handle/123456789/18717/f.%20BAB%20II.pdf>

menetapkan bahwa semua tanah adalah milik raja dan tidak ada orang lain yang memiliki tanah. Bagi mereka yang mendapatkan penguasaan tanah dari raja diwajibkan membayar sebagian (seperdua atau sepertiga) dari hasil tanahnya kepada raja, khususnya tanah-tanah pertanian. Pemilik hak atas tanah raja disebut sebagai penyewa. Penguasaan atas tanah atau pendaftaran hak atas tanah raja dilakukan oleh lembaga pertanahan Land Registry.

Land Registry merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang dibentuk pada tahun 1862. Tugas Land Registry adalah mendaftarkan kepemilikan (sertifikasi) atas tanah dan properti di Inggris dan Wales. Land Registry dipimpin oleh Chief Executive dan Chief Land Registrar yang bertanggung jawab kepada Secretary of State for Business Innovation and Skills (Menteri Inovasi dan Keahlian Bisnis). Salah satu faktor penunjang pelaksanaan tugas Land Registry tersebut terletak pada pelaksanaan survei dan pemetaan. Kebutuhan survei dan pemetaan di Inggris dilaksanakan secara profesional oleh Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS).¹⁴³

RICS merupakan badan profesional yang sudah diakui secara global. Cara kerja RICS didasarkan pada lima prinsip sebagai berikut:

- a. Profesionalisme, yaitu mematuhi standar dan persyaratan pendaftaran,
- b. Menyambut pengawasan eksternal,
- c. Menempatkan kepentingan pelanggan di atas kepentingan pribadi,
- d. Patuh pada kode etik dan standar profesional,

¹⁴³ Moh Faisah, dkk, *Loc.cit.*

- e. Serta komitmen untuk pembelajaran seumur hidup dan kompetensi profesional.

Inggris menganut sistem pendaftaran hak, sebuah sistem pendaftaran hak berarti bahwa bukan akta, yang menjelaskan misalnya pengalihan hak, yang didaftar melainkan akibat hukum dari transaksi itu yaitu bahwa hak itu sendiri (= titel; hak) secara hukum diberikan kepada pembeli. Jadi hak itu sendiri bersama-sama dengan nama pengklaim yang berhak dan objek dari hak itu dengan pembatasannya dan biayanya didaftar. Dengan pendaftaran ini hak itu pun diciptakan.

Sering kali ada buku tentang hak (“*Grundbuch*” sebagaimana orang Jerman menyebutnya). Kebanyakan penasihat hukum yang khusus (pengacara atau notaris) harus dilibatkan dalam rangka mendaftarkan transaksi. Pendaftaran menciptakan kepercayaan publik. Pendaftaran hak sering kali diadakan oleh pengadilan.

Ada tiga kelompok negara yang berbeda-beda satu sama lain menyangkut jenis pendaftaran hak ini:¹⁴⁴

- a. Kelompok Inggris (Inggris, Irlandia, Nigeria, beberapa provinsi di Kanada);
- b. Kelompok Jerman/Swiss (Jerman, Austria, Swiss, Mesir, Turki, Swedia, Denmark);
- c. Sistem Torrens.

Keuntungan dari sistem ini jelas: ia menyediakan tingkat keamanan yang tinggi dan *status quo* secara keseluruhan dari hak atas tanah. Namun demikian,

¹⁴⁴ Arie S. Hutagalung, *Op.cit*, hlm. 49

kelemahannya pun sangat besar: sistem ini sangat rumit dan detail dan ia memerlukan tenaga-tenaga personel yang terampil. Hal ini membutuhkan pengeluaran modal awal yang tinggi untuk mulai menjalankan sistem ini.

Inggris merupakan negara yang menganut sistem hukum *common law*, khususnya yang berada di yurisdiksi *Commonwealth of Nations* atau Negara-Negara Persemakmuran Inggris dalam hal sistem pendaftaran tanahnya mengenal dua klasifikasi mendasar yakni *torrens title system* (sistem *torrens*) dan sistem Inggris yang merupakan versi modifikasi dari sistem *torrens*. Sistem *torrens* ini merupakan alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta tidak bisa untuk diganggu gugat, kecuali jika perolehan sertipikat tanah dengan cara pemalsuan.

Pada saat ini, sistem pendaftaran, perubahan, dan pengalihan hak atas tanah di Inggris dilakukan secara online menggunakan sistem *electronic conveyancing*. Land Registry berasal pada masa pemerintahan Ratu Victoria, pada tahun 1862, dengan diperkenalkannya Undang-Undang Pendaftaran Tanah yang kemudian terus di revisi.

Dasar Hukum Sistem Pertanahan di Negara Inggris:¹⁴⁵

- a. Land Registration Act 1862 – 1897, Sistem nasional pendaftaran tanah pertama kali dicoba di Inggris dan Wales di bawah Undang-Undang Pendaftaran Tanah 1862, sebuah daftar yang telah beroperasi untuk wilayah Middlesex (tidak termasuk Kota London) sejak 1709. Sistem

¹⁴⁵ Moh. Faisal, dkk, *Loc.cit.*

nasional sukarela ini terbukti tidak efektif dan, setelah upaya lebih lanjut pada tahun 1875 dan 1897.

- b. Land Registration Act 1925, sistem ini mulai berlaku oleh Undang-Undang Pendaftaran Tanah 1925. dioperasikan oleh HM Land Registry. Seiring berjalannya waktu ditetapkan pendaftaran wajib sistem pendaftaran Tanah (PTSL) hingga tahun 1990 dan merupakan pencetus sistem pendaftaran tanah di Negara lain.
- c. Land Registration Act 2002, Undang-Undang Pendaftaran Tanah 2002 meninggalkan sistem 1925 secara substansial, dan di perbaharui dengan perkembangan zaman, sudah pengenalan sistem elektronik menggunakan tanda tangan elektronik untuk mentransfer dan mendaftarkan properti. selanjutnya tidak ada perubahan yang signifikan hanya ada perubahan sesuai perkembangan teknologi.

Semua tanah atau properti harus terdaftar di Land Registry. Ini termasuk tanah atau properti yang dibeli, diberikan, diwarisi, ditukar dengan properti atau tanah lain, digadaikan. Semua properti terdaftar akan dipublikasikan secara online dan akan menyertakan nama pemiliknya, harga yang dibayarkan untuk properti dan rencana batas-batasnya. Pemilik tidak dapat memilih untuk tidak mempublikasikan informasi properti yang dimiliki di Land Registry.

The Land Registry adalah Badan Pemerintah yang didirikan pada tahun 1862 untuk memastikan ada catatan informasi tentang kepemilikan tanah dan properti di Inggris dan Wales, termasuk kepentingan apa pun yang mempengaruhinya. Pastikan properti atau tanah Pemilik belum terdaftar. Pemilik

dapat melakukan registrasi tanah pada web HM Land Registry. Pemilik harus membayar untuk layanan tersebut.

Prosedur Pendaftaran Tanah di Inggris yaitu :¹⁴⁶

- a. Saat ini, sistem pendaftaran, perubahan, dan pengalihan hak atas tanah di Inggris juga telah dilakukan secara online menggunakan sistem *electronic conveyancing*.
- b. Ajukan permohonan ke Departemen Tagihan Tanah (*Land Charges Department*) untuk mencari pemilik sebelumnya sejak tahun 1925. Ini untuk memastikan bahwa mereka tidak memiliki biaya terhadap properti tersebut. Lengkapi formulir dan kirimkan melalui pos beserta biayanya.
- c. Siapkan dokumen-dokumen penting dan isi formulir registrasi tanah.
- d. Kirimkan formulir registrasi tanah, dokumen dan biaya pendaftaran tanah ke Kantor Pendaftaran Tanah (*The Land Registry*).

5. 1. 3. Negara Amerika Serikat

Negara Amerika Serikat berkawasan di benua Amerika bagian Utara. Amerika Serikat menempatkan posisi ke-4 negara terluas di dunia dengan luas wilayah sebesar 9,8 km².

Amerika Serikat merupakan salah satu negara terbesar di dunia yang mempunyai 50 negara bagian dan sejumlah 3141 wilayah kabupaten atau kota administratif yang berhubungan dengan kabupaten tersebut, yang diperintah oleh pemerintah yang dipilih di muka umum dan juga oleh pegawai sipil. Tanggung jawab dari pemerintah di setiap negara bagian sangatlah besar dari suatu wilayah

¹⁴⁶ *Ibid*

ke wilayah lain, seperti hubungan antara ibukota negara bagian dengan wilayah pemerintahan kotapraja di wilayah tersebut.

Dalam sistem pendaftaran tanah di Amerika Serikat, hampir sebagian besar sistem Pendaftaran Akta dipilih dan resmi dilaksanakan dalam suatu wilayah negara bagian yang terdapat dalam Republik Amerika Serikat. Sebagai informasi tambahan, bahkan di beberapa wilayah negara bagian, sistem pendaftaran akta juga diberlakukan untuk melakukan Tindakan pembukuan terhadap dokumen publik yang tidak ada kaitannya dengan tanah, seperti anggaran dasar suatu perusahaan, pemberhentian anggota militer, segala sesuatu yang berhubungan dengan ijin perkawinan, dalam badan-badan peradilan, dan sebagainya.

Namun, di beberapa negara bagian di Amerika Serikat pendaftaran suatu akta didasarkan pada Sistem Torrens, yang berarti menggunakan sistem pendaftaran hak dalam pendaftaran maupun beberapa implementasi yang terkait dengan sistem pendaftaran tersebut. Negara negara bagian Amerika Serikat yang masih mengikuti sistem pendaftaran hak antara lain sebagai berikut:¹⁴⁷

- a. Iowa
- b. Minnesota
- c. Massachusetts
- d. Colorado
- e. Hawaii
- f. New York
- g. North Carolina
- h. Ohio
- i. Washington
- j. Illinois (Cook County)
- k. Georgia

¹⁴⁷ file:///C:/Users/acer/Downloads/Asuransi%20Atas%20Tanah.pdf

Sedangkan, negara-negara bagian lainnya, kebalikan dari sebelas negara bagian yang disebutkan di atas, masih menggunakan sistem pendaftaran akta.

5.2. Penguatan Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah Di Kantor Pertanahan Guna Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda

Sengketa pertanahan menjadi persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan merupakan bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi, sengketa yang sudah lama ada, dari era orde lama, orde baru, era reformasi dan hingga saat ini. Sengketa tanah secara kualitas maupun kuantitas merupakan masalah yang selalu ada dalam tatanan kehidupan masyarakat.

Bila terjadi sengketa terhadap bidang tanah maka oleh pemilik tanah, Sertipikat yang ditangannyalah yang digunakan untuk membuktikan bahwa tanah itu miliknya. Surat tanda bukti hak atau sertipikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila sertipikat tersebut digunakan sebagai jaminan).¹⁴⁸ Sebab yang namanya sertipikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh negara atas dasar Undang-undang dalam prakteknya perlu dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah sertipikat benar-benar melindungi hak

¹⁴⁸ Tanner, Salmo dan Pattinasarny dalam Aksar, dkk, 2023, *Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda Pada Badan Pertanahan Nasional*, dalam Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 5, No. 3 Tahun 2023. hlm. 539

(subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke Pengadilan, dapat saja diakui secara formal sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Peradilan Tata Usaha Negara dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan sertipikat tanah, tetapi Peradilan umum berhak juga untuk menyatakan bahwa orang yang terdaftar namanya dalam sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan.¹⁴⁹

Berdasarkan fakta-fakta yang terdapat di masyarakat, sertipikat hak atas tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah masih menghadapi berbagai kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut, sehingga apabila dapat dibuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik sebenarnya, maka sertipikat hak atas tanah yang lain dapat dibatalkan.

Penguatan (*reinforcement*) kebijakan hukum dalam bidang pertanahan tentunya memberikan pengaruh terhadap kebijakan hukum di Indonesia. Kebijakan hukum sebagai dasar untuk mengarahkan pembangunan hukum nasional, salah satunya dalam bidang pertanahan yakni terkonsep dalam regulasi pertanahan. Kebijakan hukum pertanahan merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang ditunjukkan untuk peruntukan dan penggunaan pemilikan tanah, peruntukan penggunaan untuk menjamin perlindungan hukum dan meningkatkan

¹⁴⁹ Anatami dalam Aksar, *Ibid.* hlm. 539

kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan undang-undang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya.¹⁵⁰

Secara umum keberadaan sengketa tanah dan konflik tanah dimulai dari pelanggaran administratif dan birokratif dalam sistem hukum pendaftaran tanah yang ada di Indonesia. Tidak terlepas dari itu dan tidak bisa dipungkiri bahwa sistem kebijakan hukum pertanahan nasional yang mengatur sistem pendaftaran hak atas tanah itu sendiri yang menjadi celah terbukanya dan terjadinya kasus-kasus pertanahan. Dalam bentuk sengketa tanah penggunaan sistem publikasi fiktif, permulaan muncul sengketa tanah di pengadilan seperti terjadinya kasus Sertipikat ganda, tumpang tindih (*overlap*), gugatan pembatalan Sertipikat, sengketa kepentingan dan kepemilikan dan tumbuh suburnya praktik mafia pertanahan di Indonesia dewasa ini.¹⁵¹

Maraknya kasus sertipikat ganda lantaran aparatur negara tidak menjalankan dengan baik UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Ketiga peraturan tersebut sebenarnya dinilai sangat berpihak kepada rakyat untuk melegitimasi tanah yang dimilikinya sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD NRI 1945.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 *juncto* Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 yang merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah yang

¹⁵⁰ Sekamadji dan Moechtar dalam Aksar, *op.cit.* hlm. 543

¹⁵¹ Syukriah dan Ramadhan dalam Akbar. *Loc.cit*

bertujuan memberikan perlindungan hukum untuk pemegang hak atas tanah dengan bukti yang dihasilkan dari akhir proses pendaftaran tanah yang berupa buku tanah dan sertipikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.

Selain peraturan diatas, terdapat pula peraturan yang mengatur terkait pertanahan di Indonesia, yaitu:

- a) Peraturan Menteri negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, sebagaimana telah diubah dengan peraturan dibawah ini:
 - Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan

Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

- b) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.
- c) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Beberapa pasal dalam peraturan-peraturan di atas memiliki potensi untuk menyebabkan sertipikat ganda terutama jika implementasi dan pengawasan tidak dilakukan dengan baik. Masalah ini sering muncul karena kurangnya transparansi, prosedur yang rumit, verifikasi data yang tidak menyeluruh, serta risiko dalam penerapan teknologi baru seperti dokumen elektronik. Oleh karena itu, diperlukan reformasi lebih lanjut, baik dalam regulasi maupun dalam penerapan teknologi dan sistem administrasi pertanahan, untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda.

Berdasarkan hal itu dapat dipahami dan tidak dapat dipungkiri bahwa celah awal munculnya mafia tanah dikarenakan sistem hukum pendaftaran tanah. Mafia tanah tidak saja dapat dikatakan kejahatan biasa, tetapi dapat dikatakan sebagai kejahatan luar biasa di bidang pertanahan. Dampak mafia tanah tidak hanya dapat merugikan sebagian orang dan/atau badan hukum sebagai korban, tetapi juga dapat merusak tatanan hukum, menghambat masuknya investasi dan laju pertumbuhan ekonomi. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

sebagai institusi yang paling bertanggung jawab dalam administrasi pertanahan masih menaruh perhatian khusus terhadap keberadaan mafia tanah hingga saat ini.

Kejahatan di bidang pertanahan tersebut mengakibatkan *das sein* tidak sejalan dan tidak sesuai apa yang dicita-citakan oleh *das sollen*. Untuk itu pemerintah harus menunjukkan ketegasan pencegahan dan pemberantasan mafia tanah yang mengakibatkan kasus pertanahan berdimensi luas. Semua dilakukan agar tidak ada lagi yang bermain-main dengan sektor pertanahan. Keberadaan mafia tanah memang harus diberantas, diberi efek jera, yakni dengan menutup semua akses yang dapat dimainkan. Apabila masalah tanah ini dapat diselesaikan, Negara Indonesia diharapkan akan kondusif untuk investasi dan pertumbuhan ekonomi akan lebih cepat sehingga akan menyerap tenaga kerja lebih banyak lagi. Walaupun ada pengaturan terkait dengan pendaftaran tanah atas hak milik, namun masih terdapat kasus yang terjadi masyarakat terkait dengan Sertipikat ganda.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Sukamti bagian Pelayanan Umum di Kantor Pertanahan Kota Semarang, bahwa strategi dalam menangani sengketa, konflik dan perkara pertanahan di Kota Semarang untuk meningkatkan kualitas pelayanan dalam menangani sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Semarang, antara lain:¹⁵²

- 1) Meningkatkan kemampuan dan Sumber Daya Manusia yang ada melalui keikutsertaan dalam Diklat-diklat teknis seperti Diklat Kuasa Hukum dan

¹⁵² Wawancara dengan Ibu Sukamti bagian Pelayanan Umum di Kantor Pertanahan Kota Semarang, pada 17 Juni 2024

Diklat Mediator baik yang diselenggarakan ATR/BPN ataupun lembaga lain dari luar ATR/BPN.

- 2) Melakukan sosialisasi ke masyarakat untuk mengadukan permasalahan tanah yang dihadapi baik secara langsung ke loket pengaduan masalah tanah maupun secara tertulis kepada Kepala Kantor Petanahan.
- 3) Melakukan sosialisasi kepada masyarakat bahwa penanganan masalah pertanahan khususnya melalui jalur mediasi tidak dipungut biaya apapun sehingga masyarakat mempunyai antusias untuk menyelesaikan masalahnya.

Berdasarkan hasil wawancara diatas dan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan (sebagaimana telah disebutkan diatas), Penulis akan melakukan gagasan yang berupa Penguatan (*Reinforcement*) Proses Pendaftaran Tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang / Terjadinya Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Guna Mencegah Sertipikat Ganda yaitu sebagai berikut:

5. 2. 1. Pembinaan Pengukuran Tanah di Kantor Pertanahan

Sertipikat ganda dapat terjadi karena Sumber Daya Manusia pegawai ATR/BPN tidak mumpuni, alasannya adalah karena faktor pengetahuan terkait proses pendaftaran tanah yang tidak dikuasai dan tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan. Misalnya kemampuan pegawai yang bertugas untuk mengukur tanah.

Prinsip dasar pengukuran bidang tanah harus memenuhi kaidah teknis pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan,

diketahui letak dan batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi titik batasnya di lapangan.

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Pengukuran bidang tanah di daerah yang telah tersedia peta dasar pendaftaran berupa peta foto atau citra dilaksanakan dengan cara identifikasi bidang tanah yang batasnya telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan peta pendaftaran yang dilaksanakan dengan menggunakan metode fotogrametri, jika terdapat kekeliruan yaitu bidang tanah yang dipetakan tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya di lapangan maka berdasarkan pengukuran di lapangan Kepala Kantor Pertanahan dapat memperbaiki peta pendaftaran tersebut.

Dalam realitanya pada kasus sertipikat ganda, ditemukan bahwa sertipikat atas sebidang tanah yang sama namun batas-batasnya berbeda. Pada proses ini penting untuk dilaksanakan secara seksama untuk menghindari terjadinya kemungkinan timbul sengketa. Sehingga pegawai di Kantor ATR/BPN harus dilakukan pembenahan mulai dari penguasaan pegawai yang bertugas harus dari ahli yang memang menguasai pengukuran tanah, penetapan metode dan petunjuk pelaksanaan pengukuran yang seragam, dan penting untuk mengkonfirmasi dengan pemilik yang batas-batas tanahnya berdampingan, yaitu dengan mengadakan atau mengikuti diklat-diklat dan pelatihan khusus.

Apabila ditemukan perbedaan atas batas-batas tanah dilapangan dan didalam peta agraria da/atau sertipikat maka harus segera dibenahi oleh Kepala

Kantor Pertanahan. Batas-batas tanah harus sesuai dengan yang tercantum pada peta agraria dan sertipikat hak atas tanah.

5. 2. 2. Penguatan (*reinforcement*) Pengaturan Proses Pendaftaran Tanah di ATR/BPN guna Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah *juncto* Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, telah mengatur terkait proses pendaftaran tanah hingga terbitnya sertipikat. Akan tetapi berkaca pada maraknya kasus sertipikat ganda di Indonesia, sebagaimana data yang dikemukakan oleh Direktur Pengaturan Pendaftaran Tanah dan Tata Ruang Kementrian ATR/BPN yakni Andi Tenri Abeng dalam Forum Diskusi Denpasar pada 1 Februari Tahun 2023, bahwa sejak tahun 2017-2022 ada sekitar 20 ribu kasus sengketa pertanahan.¹⁵³

Data tersebut menandakan bahwa secara regulasipun belum memadai untuk memberantas terjadinya sertipikat ganda. Sehingga Penulis mengusulkan dilakukan penguatan (*reinforcement*) pada peraturan dibawah ini:

¹⁵³ Insi Nantika Jelita, 2023, Sertipikat Ganda Momok Klasik Kasus Pertanahan, dalam Media Indonesia. <https://mediaindonesia.com/ekonomi/555023/Sertipikat-ganda-momok-klasik-kasus-pertanahan> (diakses pada 1 Desember 2023 jam 08.00 wib)

Tabel 6. Rekomendasi Penguatan Proses Pendaftaran Tanah Guna

Mencegah Terjadinya Sertipikat Ganda

No.	Perihal	Kelemahan	Rekomendasi
1.	Jangka Waktu Pembatalan Sertipikat Tanah (Pasal 64 PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah)	Pasal ini menetapkan bahwa pembatalan sertipikat karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu 5 tahun setelah sertipikat diterbitkan. Setelah periode ini terlewati, pembatalan hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan.	Memperpanjang batas waktu pembatalan administratif dari 5 tahun menjadi 10 tahun atau lebih. Alasan perpanjangan waktu adalah memberikan waktu yang cukup untuk mengidentifikasi kesalahan administrasi, mengakomodasi kasus yang kompleks, mencegah mafia tanah memanfaatkan celah batas waktu, memperkuat pengawasan dan verifikasi serta mengurangi beban pengadilan.
2.	Tanggung Jawab Hukum Kepala/Pegawai ATR/BPN (Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)	Pasal ini hanya mengatur sanksi administratif, dan tidak jelas dalam menentukan jenis sanksi.	Mengatur jenis sanksi yang lebih komprehensif meliputi sanksi administratif, sanksi perdata. Dengan jenis dan tingkatan yang ditentukan.
3.	Sanksi Hukum Kepala/Pegawai ATR/BPN (Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020)	Pasal 54 memberikan dasar hukum untuk pemberian sanksi terhadap pejabat yang melanggar, tetapi kurang jelas mengenai mekanisme penegakan	Mengatur jenis sanksi yang lebih komprehensif meliputi sanksi administratif, sanksi perdata dan sanksi pidana. Dengan jenis dan tingkatan yang

	<p>tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan)</p>	<p>dan pengawasannya. Tidak diatur secara rinci bagaimana proses investigasi dan verifikasi pelanggaran dilakukan, atau siapa yang memiliki kewenangan utama dalam memutuskan sanksi yang diberikan. Kemudian dalam Pasal ini juga tidak menjelaskan lebih rinci terkait dengan sanksi administratif yang diberikan kepada pejabat BPN untuk membatalkan kembali sertipikat yang telah dikeluarkan.</p>	<p>ditentukan. Dan jangka waktu untuk penegakan sanksi setelah pelanggaran ditemukan. Kemudian juga perlu melakukan menambah ketentuan terkait dengan kewajiban BPN untuk membatalkan sertipikat yang telah dikeluarkan. BPN (Badan Pertanahan Nasional) memang seharusnya bertanggung jawab atas produk yang mereka keluarkan, termasuk sertipikat tanah. Dalam kasus sertipikat ganda, BPN sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan sertipikat memiliki tanggung jawab untuk tidak hanya menyelesaikan sengketa melalui mediasi atau peradilan, tetapi juga melalui mekanisme internal yang lebih kuat, termasuk pembatalan sertipikat yang bermasalah. Untuk memperkuat pengaturan agar BPN bertanggung jawab penuh atas produk yang mereka keluarkan, termasuk sertipikat tanah, terutama dalam kasus sertipikat ganda, rekomendasi penguatan regulasi berikut dapat diterapkan dalam dengan Pembentukan Mekanisme Pembatalan Sertipikat Internal BPN</p>
--	--	---	---

4.	Pembatalan produk hukum (Pasal 29 – Pasal 30 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020)	Kelemahan yang muncul dari pasal ini terkait dengan kewenangan pembatalan yang hanya diberikan kepada Kantor Wilayah dan Kementerian, sementara Kantor Pertanahan Kantor Pertanahan tidak dilibatkan dalam pembatalan sertipikat tanah	Terkhusus terkait sertifikat yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan karena cacat administrasi dan cacat yuridis, maka pembatalan dilakukan oleh Kantor Pertanahan Tanpa melalui Kantor Wilayah maupun Kementerian
----	---	--	--

Berdasarkan tabel diatas, maka akan dijabarkan dalam penjalasan berikut ini:

1. Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

(1) Isi Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, sebagai berikut:

1) Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:

(a) sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Atas Tanah, untuk:

- Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau

- Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
 - (b) karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.
- 2) Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.

(2) Kelemahan Pasal 64 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021

Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan dalam kondisi tertentu dan dalam jangka waktu tertentu. Berikut adalah analisis kelemahan pasal ini yang berpotensi menyebabkan sertipikat ganda:

- Batas Waktu 5 Tahun untuk Pembatalan Sertipikat

Kelemahan: Pasal ini menetapkan bahwa pembatalan sertipikat karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu 5 tahun setelah sertipikat diterbitkan. Setelah periode ini terlewati, pembatalan hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan.

Potensi Tumpang Tindih: Jika ada kesalahan administrasi yang baru terdeteksi setelah batas waktu 5 tahun, sertipikat yang cacat administrasi mungkin tetap beredar dan diakui secara hukum. Sementara itu, pihak lain bisa saja telah melakukan proses untuk menerbitkan sertipikat baru atas tanah yang sama, yang dapat

menyebabkan sertipikat tumpang tindih. Pasal ini dapat dimanfaatkan dan menjadi celah bagi Mafia Tanah. Mafia tanah dapat dengan sengaja menunda pengungkapan cacat administrasi hingga melewati batas waktu 5 tahun, sehingga sertipikat cacat tersebut tidak bisa dibatalkan secara administratif dan harus melalui proses peradilan yang sering kali lambat dan kompleks. Selama proses ini, sertipikat tersebut tetap diakui secara hukum, yang bisa dimanfaatkan oleh mafia untuk melakukan transaksi atau pemindahan hak.

– **Proses Pembatalan yang Bergantung pada Mekanisme Peradilan**

Kelemahan: Setelah batas waktu 5 tahun, pembatalan sertipikat cacat hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan, yang sering kali lambat dan penuh dengan birokrasi.

Potensi Tumpang Tindih: Selama proses hukum berjalan, sertipikat yang cacat mungkin masih diakui dan digunakan oleh pemiliknya. Ini memberikan kesempatan bagi pihak lain untuk menerbitkan sertipikat baru, terutama jika ada kesalahan administratif yang tidak segera diselesaikan, yang pada akhirnya bisa mengakibatkan sertipikat tumpang tindih.

– **Kurangnya Penegasan Terhadap Penggunaan Itikad Baik**

Kelemahan: Pasal ini menyebutkan bahwa pembatalan dapat dilakukan jika pihak-pihak yang terlibat tidak beritikad baik dalam peralihan hak. Namun, definisi dan kriteria "itikad baik" tidak dijelaskan secara rinci.

Potensi Tumpang Tindih: Ketidakjelasan mengenai "itikad baik" dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk mempertahankan sertipikat yang diperoleh dengan cara yang tidak sepenuhnya sah. Ini bisa menyebabkan konflik hukum yang pada akhirnya mengarah pada penerbitan sertipikat baru yang tumpang tindih dengan sertipikat yang sudah ada. Hal demikian dapat dimanfaatkan dan menjadi celah bagi mafia tanah. Proses hukum yang lambat memberi mafia tanah cukup waktu untuk memanipulasi sertipikat atau melakukan pemindahan hak, sehingga sertipikat yang cacat administrasi tetap berlaku hingga ada keputusan pengadilan, yang bisa dimanfaatkan untuk berbagai tujuan tidak sah.

– **Risiko Ketidakakuratan dalam Identifikasi Tumpang Tindih**

Kelemahan: Pasal ini memungkinkan pembatalan sertipikat jika terjadi tumpang tindih Hak Atas Tanah. Namun, proses identifikasi dan verifikasi tumpang tindih bisa jadi kompleks dan memakan waktu.

Potensi Tumpang Tindih: Jika tumpang tindih tidak segera diidentifikasi atau tidak diatasi secara efisien, ada risiko bahwa lebih dari satu sertipikat tetap sah untuk tanah yang sama. Ini terutama terjadi jika ada kesalahan dalam proses administrasi atau pencatatan tanah.

(3) Rekomendasi Penguatan pada Pasal 64 PP No. 18 Tahun 2021

– **Perpanjangan Batas Waktu Pembatalan Administratif**

Rekomendasi memperpanjang batas waktu pembatalan administratif dari 5 tahun menjadi 10 tahun atau lebih dalam Pasal 64 Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah langkah yang baik. Ini akan memberikan waktu tambahan untuk mendeteksi kesalahan administrasi yang sering kali baru terlihat setelah jangka waktu yang lebih panjang, terutama dalam kasus tanah yang memiliki sejarah peralihan yang rumit.

Alasan memperpanjang batas waktu pembatalan administratif dari 5 tahun menjadi 10 tahun atau lebih dalam Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda antara lain adalah memberikan waktu yang cukup untuk mengidentifikasi kesalahan administrasi, mengakomodasi kasus yang kompleks, mencegah mafia tanah memanfaatkan celah batas waktu, memperkuat pengawasan dan verifikasi serta mengurangi beban pengadilan. Jika kesalahan administrasi dapat diatasi secara administratif dalam jangka waktu yang lebih panjang, jumlah kasus yang harus dibawa ke pengadilan setelah batas waktu administratif akan berkurang. Ini mengurangi beban peradilan dalam menyelesaikan sengketa tanah. Perpanjangan batas waktu ini bertujuan untuk memperkuat kepastian hukum, mencegah terjadinya sertipikat ganda, dan memberi ruang lebih besar bagi deteksi dini atas kesalahan administratif yang dapat mengarah pada konflik pertanahan.

– **Penguatan Mekanisme Non-Peradilan**

Perlu dikembangkan mekanisme penyelesaian sengketa administrasi yang lebih cepat dan efisien untuk menangani kasus tumpang tindih tanpa harus bergantung sepenuhnya pada peradilan.

– **Penjelasan dan Penegasan Itikad Baik**

Definisikan secara lebih rinci apa yang dimaksud dengan "itikad baik" dalam peralihan hak untuk memastikan bahwa sertifikat yang diterbitkan memang sah dan tidak ada pihak yang memanfaatkannya untuk mempertahankan kepemilikan yang cacat.

– **Peningkatan Verifikasi dan Validasi Data**

Sebelum penerbitan sertifikat baru, pastikan verifikasi dan validasi data dilakukan secara menyeluruh untuk menghindari tumpang tindih dengan sertifikat yang sudah ada.

Dengan memperbaiki kelemahan-kelemahan ini, risiko terjadinya sertifikat tumpang tindih dapat diminimalkan, sehingga memberikan kepastian hukum yang lebih kuat dalam kepemilikan tanah.

2. Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

(1) Isi Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Tindakan pemerintahan dalam penerbitan sertifikat tanah yang dilakukan oleh BPN merupakan bagian dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang memiliki dampak hukum signifikan. Pejabat BPN harus menjalankan tugas ini dengan memperhatikan ketentuan hukum,

asas-asas pemerintahan yang baik, dan tanggung jawab penuh atas setiap tindakan yang mereka lakukan. Konsekuensi hukum dari setiap tindakan pemerintahan ini bisa berupa terciptanya hak-hak yang sah bagi warga negara, namun juga dapat menimbulkan tanggung jawab jika ada pelanggaran hukum.

Petugas BPN yang menerbitkan sertipikat ganda dapat dikenakan hukuman berdasarkan beberapa ketentuan hukum di Indonesia. Hukuman ini dapat berupa sanksi administratif, disiplin, maupun pidana, tergantung pada jenis pelanggaran yang dilakukan.

Tanggung Jawab Hukum Kepala/Pegawai ATR/BPN Ketika Terjadi Sengketa Sertipikat Ganda telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Pasal 63 Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur:

Kepala Kantor Pertanahan yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan dalam peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 63 memang menekankan bahwa Kepala Kantor Pertanahan yang mengabaikan ketentuan dalam PP tersebut serta peraturan pelaksanaannya dapat dikenakan sanksi administratif. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga integritas dan profesionalisme dalam

pelaksanaan tugas pendaftaran tanah, yang sering kali melibatkan hak-hak atas tanah masyarakat.

(2) Kelemahan Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Namun dalam Pasal 63 memiliki beberapa kelemahan yang dapat memengaruhi efektivitasnya dalam penegakan aturan dan mencegah pelanggaran. Berikut beberapa kelemahan yang dapat diidentifikasi:

a. Hanya Mengatur Sanksi Administratif

Pasal 63 hanya memberikan sanksi administratif bagi Kepala Kantor, Pertanahan yang mengabaikan ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 1997.

Ini menjadi kelemahan karena:

- Tidak mencakup perdata: Jika kesalahan yang dilakukan berdampak pada terjadinya tindak pidana seperti korupsi, kolusi, atau pemalsuan, pasal ini tidak memberikan pedoman yang jelas mengenai rujukan ke arah ganti rugi. Hanya mengandalkan sanksi administratif dapat membuat hukuman bagi pelanggaran serius menjadi tidak proporsional.
- Sanksi administratif sering kali kurang memberikan efek jera, terutama dalam kasus-kasus pelanggaran berat yang mungkin terkait dengan penyalahgunaan wewenang atau keterlibatan dalam mafia tanah.

b. Tidak Jelas dalam Menentukan Jenis Sanksi

Pasal 63 hanya menyebutkan "sanksi administratif" tanpa merinci secara spesifik jenis dan tahapan sanksi yang bisa diterapkan. Ketiadaan ketentuan detail mengenai jenis sanksi bisa menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda, seperti:

- Kurangnya standar hukuman yang tegas: Tidak ada panduan rinci mengenai jenis pelanggaran apa yang akan dikenakan sanksi tertentu (misalnya, teguran, penurunan pangkat, atau pemberhentian). Ini bisa menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan hukuman, di mana pelanggaran yang serius bisa mendapat sanksi ringan atau sebaliknya.
- Fleksibilitas yang berlebihan dalam penerapan sanksi dapat mengarah pada potensi penyalahgunaan, terutama jika ada pengaruh politis atau kepentingan pribadi.

(3) Penguatan Pasal 63 PP No. 24 Tahun 1997

Untuk memperkuat Pasal 63 PP No. 24 Tahun 1997 tentang sanksi administratif bagi Kepala Kantor Pertanahan yang melanggar ketentuan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, beberapa langkah penguatan dapat diusulkan agar lebih efektif dalam mencegah pelanggaran, memberikan efek jera, serta meningkatkan akuntabilitas. Berikut adalah beberapa penguatan yang bisa dilakukan:

a. Pengaturan Sanksi yang Lebih Komprehensif

- Detail Sanksi Administratif, Pasal ini perlu merinci jenis sanksi administratif yang dapat dikenakan, seperti teguran, penurunan

pangkat, skorsing, atau pemberhentian dengan tidak hormat. Perbedaan antara kesalahan ringan, sedang, dan berat akan memberikan kejelasan tentang hukuman yang sesuai dengan tingkat pelanggaran.

b. Sanksi Tegas terhadap Kepala Kantor Pertanahan yang Terbukti Terlibat

Sanksi tegas terhadap Kepala Kantor Pertanahan yang terbukti terlibat perlu ditetapkan secara jelas untuk menciptakan efek jera dan menegakkan integritas dalam proses administrasi pertanahan. Berikut adalah beberapa langkah yang bisa diambil untuk memperkuat sanksi bagi Kepala Kantor Pertanahan yang terlibat dalam praktik mafia tanah:

- Denda Administratif yang Lebih Besar: Sanksi berupa denda administratif yang dikenakan harus lebih besar dan proporsional terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh penerbitan sertipikat ganda, baik dari sisi kerugian bagi negara maupun masyarakat.
- Ganti Rugi untuk Korban: Selain denda, Kepala Kantor Pertanahan yang terlibat dalam mafia tanah harus diwajibkan untuk membayar ganti rugi kepada pihak-pihak yang menjadi korban, baik itu individu maupun kelompok yang kehilangan hak atas tanah mereka karena adanya manipulasi atau penerbitan sertipikat palsu.
- Pemberhentian Tetap untuk Pelanggaran Berat: Dalam kasus yang terbukti melibatkan penyalahgunaan wewenang, Kepala Kantor Pertanahan harus diberhentikan secara tetap dari jabatannya dan

dilarang memegang posisi lain di pemerintahan yang terkait dengan administrasi tanah.

- Pemberhentian dengan Tidak Hormat: Kepala Kantor Pertanahan yang terbukti terlibat dalam praktik mafia tanah harus langsung dikenakan sanksi pemberhentian dengan tidak hormat. Ini adalah bentuk sanksi disiplin berat yang diberikan kepada pejabat yang melakukan pelanggaran serius, termasuk korupsi, kolusi, atau kolaborasi dengan mafia tanah.
- Larangan Memegang Jabatan Publik: Pejabat yang terlibat harus dikenakan larangan untuk memegang jabatan publik di masa mendatang, baik di lingkungan Kementerian ATR/BPN maupun instansi pemerintah lainnya. Ini penting untuk mencegah adanya pengulangan penyimpangan di tempat lain.

c. Peningkatan Transparansi Proses dan Pelaporan Sanksi

Menyusun ketentuan agar setiap kasus pelanggaran yang melibatkan pejabat atau petugas BPN wajib dilaporkan secara publik melalui situs resmi BPN. Dengan adanya transparansi, sanksi yang dijatuhkan dapat dilihat secara luas dan menambah kepercayaan publik. Semua pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat atau petugas BPN harus dilaporkan secara rinci di situs resmi BPN, termasuk:

- Nama pelanggar (jika sudah terbukti),
- Jenis pelanggaran (misalnya, kelalaian, pemalsuan dokumen, keterlibatan dalam penerbitan sertipikat ganda),

- Sanksi yang dijatuhkan (misalnya, denda, pemberhentian, penurunan pangkat),
- Proses investigasi dan keputusan akhir.
- Laporan kasus pelanggaran harus diperbarui secara berkala (bulanan atau triwulanan) untuk memastikan masyarakat dapat mengakses informasi terbaru.

Penguatan Pasal 63 PP No. 24 Tahun 1997 tentang sanksi administratif bagi Kepala Kantor Pertanahan harus mencakup sanksi yang lebih tegas seperti denda administratif yang lebih besar, ganti rugi untuk korban, pemberhentian tetap untuk pelanggaran berat. Selain itu, juga penting untuk memastikan bahwa pelanggaran seperti penerbitan sertipikat ganda tidak hanya ditangani secara administratif, tetapi juga diproses secara hukum jika mengandung unsur pidana. Dengan penguatan ini, diharapkan praktik penerbitan sertipikat ganda dapat dicegah secara efektif, dan pejabat yang terlibat dalam pelanggaran dapat diberikan sanksi yang tegas.

3. Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

1. Isi Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 sebagai berikut:

Sanksi dikenakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian terhadap:

- a. Pejabat yang memberikan informasi dokumen hasil Penanganan Sengketa dan Konflik yang masih dalam proses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4).
- b. Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan yang tidak menindaklanjuti surat rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) tanpa disertai alasan dan pertimbangan yang sah.
- c. Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan yang tidak melaksanakan tindak lanjut Penyelesaian Kasus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18.
- d. Pejabat yang tidak melaksanakan pencatatan pada buku tanah dan daftar umum lainnya dan/atau entri dalam sistem informasi Penanganan Kasus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.

Pasal tersebut menjelaskan sanksi yang dapat dikenakan terhadap pejabat di lingkungan Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) terkait kegagalan atau pelanggaran mereka dalam melaksanakan tugas yang berhubungan dengan penanganan sengketa dan konflik tanah. Tujuan dari Pasal 54 adalah untuk mengatur sanksi bagi pejabat di lingkungan ATR/BPN, adalah untuk memastikan akuntabilitas dan profesionalisme dalam pelaksanaan tugas mereka terkait penanganan sengketa dan konflik tanah. Secara spesifik, tujuan pasal tersebut meliputi:

- a. Meningkatkan Transparansi dan Akurasi: Mencegah penyalahgunaan wewenang dengan memastikan bahwa informasi yang terkait dengan penanganan sengketa dan konflik tanah, khususnya yang masih dalam proses, tidak dibocorkan tanpa izin yang sah. Ini penting untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses hukum dan administratif yang sedang berjalan.

- b. Memastikan Tindak Lanjut yang Efektif: Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan diwajibkan untuk menindaklanjuti rekomendasi dan penyelesaian sengketa sesuai prosedur. Pasal ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses penyelesaian sengketa berjalan dengan baik dan tepat waktu.
- c. Mencegah Kelalaian dalam Pencatatan: Pencatatan yang akurat dalam buku tanah, daftar umum, dan sistem informasi sangat penting untuk menjaga keutuhan dan keteraturan data pertanahan. Sanksi bagi pejabat yang lalai dalam hal ini bertujuan untuk mencegah kesalahan administrasi yang dapat berdampak pada kepastian hukum atas kepemilikan tanah.
- d. Menjaga Integritas Proses Hukum: Pasal ini berfungsi sebagai pengaman terhadap kemungkinan adanya tindakan yang menghambat atau merugikan proses penyelesaian sengketa tanah, sehingga integritas proses hukum dapat tetap terjaga.

Secara keseluruhan, pasal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pejabat ATR/BPN menjalankan tugas mereka secara bertanggung jawab, sehingga mencegah terjadinya penyimpangan dalam penanganan kasus-kasus pertanahan.

2. Kelemahan 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 yang mengatur sanksi bagi pejabat di lingkungan ATR/BPN memang bertujuan untuk memastikan akuntabilitas dan profesionalisme. Namun, beberapa

kelemahan potensial yang dapat diidentifikasi dari penerapan pasal ini, antara lain:

a. Sanksi yang Umum dan Tidak Spesifik

Pasal 54 memberikan dasar hukum untuk pemberian sanksi terhadap pejabat yang melanggar, tetapi kurang jelas mengenai mekanisme penegakan dan pengawasannya. Tidak diatur secara rinci bagaimana proses investigasi dan verifikasi pelanggaran dilakukan, atau siapa yang memiliki kewenangan utama dalam memutuskan sanksi yang diberikan. Kurangnya kejelasan dalam penegakan sanksi pada Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 merupakan salah satu kelemahan yang dapat berdampak pada efektivitas aturan ini dalam mencegah terjadinya sertipikat ganda.

Permasalahan pada Pasal 54 hanya menyebutkan bahwa sanksi dikenakan "sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian," namun tidak memberikan rincian yang spesifik tentang jenis sanksi yang berlaku berdasarkan tingkat kesalahan atau pelanggaran.

Dampak: Pejabat yang melanggar ketentuan, seperti tidak melaksanakan pencatatan atau tidak menindaklanjuti penyelesaian sengketa, mungkin hanya dikenakan sanksi administratif yang ringan. Tidak ada kejelasan mengenai perbedaan sanksi untuk pelanggaran yang lebih serius, seperti keterlibatan dalam manipulasi data yang bisa menyebabkan sertipikat ganda.

b. Penekanan pada Sanksi Administrasi Saja

Pasal ini mengandalkan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian untuk mengatur sanksi. Pasal ini cenderung fokus pada sanksi administratif di bidang kepegawaian, seperti peringatan atau disiplin. Ini mungkin tidak cukup kuat untuk mengatasi pelanggaran serius seperti penerbitan sertipikat ganda yang bisa melibatkan tindakan pidana atau kolusi. Hal ini bisa terbatas hanya pada hukuman administratif, padahal dalam beberapa kasus pelanggaran bisa melibatkan penyalahgunaan wewenang yang lebih serius dan memerlukan sanksi hukum yang lebih berat, termasuk pidana.

Dampak: Sanksi administratif sering kali tidak cukup menjerakan bagi pejabat yang terlibat dalam skema mafia tanah atau penyalahgunaan wewenang, sehingga peluang untuk penerbitan sertipikat ganda tetap ada.

c. Tidak Ada Pengaturan yang Jelas Mengenai Mekanisme Penegakan

Permasalahan dalam Pasal 54 ini adalah tidak secara jelas mengatur mekanisme penegakan sanksi. Tidak ada penjelasan tentang siapa yang bertanggung jawab untuk memeriksa pelanggaran atau bagaimana proses investigasi terhadap pejabat yang diduga melakukan pelanggaran akan dilakukan.

Dampak: Ketidakjelasan ini bisa menyebabkan proses penegakan sanksi tidak berjalan dengan konsisten, tergantung pada kebijakan

lokal atau interpretasi masing-masing pejabat yang lebih tinggi. Hal ini juga membuka peluang bagi penyalahgunaan kewenangan dan manipulasi, serta ketidakpastian bagi korban sertipikat ganda.

d. Tidak Ada Jangka Waktu untuk Penegakan Sanksi

Permasalahan dalam Pasal 54 tidak menetapkan batas waktu untuk penegakan sanksi setelah pelanggaran ditemukan. Tidak adanya tenggat waktu yang jelas ini dapat menyebabkan penundaan dalam pengenaan sanksi atau pelanggaran dibiarkan tanpa tindakan dalam waktu yang lama.

Dampak: Pejabat yang bersalah mungkin dapat terus melakukan pelanggaran atau bekerja tanpa konsekuensi yang cepat, yang memperpanjang ketidakpastian bagi pihak yang dirugikan akibat terbitnya sertipikat ganda.

e. Sanksi Tidak Mencakup Aspek Pidana

Permasalahan dalam Pasal 54 adalah sanksi yang diatur hanya mencakup aspek kepegawaian atau administratif. Padahal, dalam banyak kasus penerbitan sertipikat ganda, terdapat unsur tindak pidana, seperti pemalsuan dokumen atau kolusi dengan mafia tanah.

Dampak: Pejabat yang melakukan pelanggaran serius, seperti sengaja menerbitkan sertipikat ganda, mungkin hanya menerima sanksi administratif seperti penurunan pangkat atau teguran, yang tidak sebanding dengan dampak hukum dan sosial yang mereka sebabkan.

f. Ketiadaan Pengawasan terhadap Penegakan Sanksi

Permasalahan dalam Pasal 54 tidak ada ketentuan khusus mengenai pengawasan terhadap proses penegakan sanksi, seperti siapa yang bertanggung jawab memastikan bahwa sanksi benar-benar dijalankan setelah ditetapkan.

Dampak: Tanpa mekanisme pengawasan yang jelas, keputusan mengenai sanksi bisa saja tidak dilaksanakan dengan konsisten, atau ada upaya untuk melindungi pejabat yang melanggar, terutama jika terjadi konflik kepentingan.

Secara keseluruhan, meskipun Pasal 54 bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas, efektivitasnya sangat bergantung pada bagaimana aturan ini ditegakkan dan dipantau di lapangan. Kelemahan-kelemahan ini dapat mempengaruhi upaya untuk mencegah dan menindak pelanggaran di lingkungan ATR/BPN dengan efektif. Kejelasan dalam penegakan sanksi pada Pasal 54 sangat penting untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda. Rekomendasi penguatan mencakup perincian sanksi, batas waktu yang jelas, pengaturan mekanisme investigasi dan pengawasan, serta penambahan aspek pidana bagi pelanggaran berat. Upaya preventif juga harus lebih ditekankan, seperti penerapan teknologi yang mendukung transparansi dan peningkatan pengawasan terhadap pejabat ATR/BPN.

3. Rekomendasi Penguatan Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

a. Rekomendasi untuk Mengatur Sanksi dengan lebih Spesifik dan Efektif

Perlu ada pengaturan yang lebih terperinci mengenai jenis sanksi yang akan dikenakan untuk pelanggaran yang berbeda, misalnya disiplin ringan untuk kesalahan administratif biasa, dan disiplin berat hingga pemecatan untuk keterlibatan dalam penerbitan sertipikat ganda. Untuk mengatur sanksi dengan lebih spesifik dan efektif perlu melakukan kategorisasi jenis pelanggaran sebagai berikut:

- 1) Kesalahan Administratif Biasa: Pelanggaran yang bersifat administratif dan tidak melibatkan unsur kesengajaan atau kerugian besar. Contoh: keterlambatan dalam pengumpulan dokumen.
- 2) Pelanggaran Berat: Pelanggaran yang melibatkan kesalahan substansial atau yang berpotensi merugikan pihak lain secara signifikan. Contoh: penerbitan sertipikat ganda atau manipulasi data.
- 3) Pelanggaran Sangat Berat: Pelanggaran yang melibatkan tindakan pidana atau penyalahgunaan wewenang. Contoh: korupsi, kolusi, atau penyalahgunaan wewenang yang merugikan negara atau masyarakat.

b. Penambahan Kategori Sanksi Hukum

Agar Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tidak hanya menekankan pada sanksi administratif, melainkan juga

mempertimbangkan aspek hukum lainnya, berikut adalah beberapa rekomendasi yang dapat diterapkan:

1) Penerapan Sanksi Pidana

Kolaborasi dengan Aparat Penegak Hukum: Untuk pelanggaran serius, seperti penerbitan sertipikat ganda atau penyalahgunaan wewenang, perlu ada mekanisme kerja sama dengan kepolisian dan kejaksaan untuk memastikan bahwa pelanggaran hukum diproses sesuai dengan ketentuan pidana yang berlaku. **Pengaturan Prosedur:** Memastikan bahwa peraturan ini memuat prosedur untuk melaporkan kasus-kasus pidana yang terkait dengan pelanggaran administrasi tanah kepada aparat penegak hukum.

2) Penerapan Sanksi Perdata

Penguatan Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dengan menambahkan ketentuan mengenai kompensasi dan ganti rugi dapat memperkuat perlindungan terhadap pihak-pihak yang dirugikan akibat pelanggaran administrasi tanah. Berikut adalah beberapa langkah dan pertimbangan untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut:

- Menentukan dengan jelas apa yang dimaksud dengan kompensasi dan ganti rugi dalam konteks administrasi tanah. Misalnya, kompensasi dapat mencakup biaya yang dikeluarkan untuk mengurus sertipikat yang tidak sah atau kerugian finansial akibat sengketa tanah.

- Menetapkan kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis kerugian yang dapat diklaim, seperti kerugian materiil dan immateriil, termasuk biaya hukum, biaya administrasi, dan kerugian ekonomi yang timbul.
- Mengatur prosedur pengajuan klaim kompensasi atau ganti rugi, termasuk dokumen-dokumen yang diperlukan dan proses verifikasi klaim.
- Menentukan batas waktu untuk pengajuan klaim agar proses ini tidak dimanfaatkan secara sembarangan.
- Penetapan Besaran Ganti Rugi: Menyusun mekanisme untuk menentukan besaran ganti rugi yang harus dibayar, dengan mempertimbangkan besarnya kerugian yang dialami oleh pihak yang dirugikan.
- Proses Pembayaran: Menetapkan prosedur untuk pembayaran ganti rugi, termasuk pihak-pihak yang bertanggung jawab dan cara pembayaran.

c. Penjelasan lebih rinci tentang mekanisme penegakan Harus ada penjelasan yang lebih rinci tentang mekanisme penegakan, termasuk prosedur investigasi, pengawasan, serta pihak-pihak yang berwenang dalam menindak pelanggaran. Penerapan komite investigasi independen untuk kasus-kasus sertipikat ganda juga bisa dipertimbangkan. Dengan menambahkan penjelasan rinci mengenai mekanisme penegakan, prosedur investigasi,

pengawasan, serta pihak-pihak yang berwenang, Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 akan dapat diimplementasikan secara lebih efektif. Ini akan memastikan bahwa pelanggaran ditangani dengan adil, transparan, dan sesuai dengan hukum, serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem administrasi tanah.

d. Menetapkan batas waktu untuk penegakan sanksi setelah pelanggaran ditemukan

Tentukan batas waktu yang jelas untuk proses investigasi dan penerapan sanksi setelah pelanggaran terdeteksi, misalnya dalam 30-60 hari sejak pelanggaran diketahui. Penguatan Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dengan menetapkan batas waktu yang jelas untuk proses investigasi dan penerapan sanksi adalah langkah penting untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas. Menetapkan batas waktu yang konkret dapat memastikan bahwa pelanggaran ditangani dengan cepat dan adil, serta mencegah penundaan yang dapat merugikan pihak-pihak terkait. Dengan menetapkan batas waktu yang jelas untuk setiap tahap proses penegakan sanksi, Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 akan lebih efektif dalam menangani pelanggaran secara adil dan tepat waktu. Ini juga akan membantu memastikan transparansi dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem administrasi tanah.

e. Menyertakan Ketentuan mengenai Sanksi Pidana

Untuk memperkuat Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dan memastikan adanya penanganan yang efektif terhadap pelanggaran serius seperti penerbitan sertipikat ganda, penting untuk menyertakan ketentuan mengenai sanksi pidana. Berikut adalah rekomendasi untuk memasukkan sanksi pidana dalam Pasal 54, agar pelanggaran yang melibatkan tindakan pidana dapat ditangani dengan lebih tegas:

- 1) Sanksi Penjara: Menetapkan hukuman penjara dengan batasan yang jelas untuk pelanggaran berat, seperti pemalsuan sertipikat atau penerbitan sertipikat ganda. Misalnya, hukuman penjara minimal 2 tahun dan maksimal 10 tahun.
- 2) Denda: Menyertakan ketentuan mengenai denda yang dapat dikenakan kepada pelaku tindak pidana, seperti denda minimal Rp50.000.000 dan maksimal Rp500.000.000.
- 3) Sanksi Tambahan: Mengatur sanksi tambahan seperti pencabutan hak untuk memegang jabatan publik atau profesi terkait dalam jangka waktu tertentu.

Dengan mengintegrasikan ketentuan sanksi pidana yang jelas dalam Pasal 54, diharapkan pelanggaran serius seperti penerbitan sertipikat ganda dapat ditangani dengan lebih efektif. Ini akan meningkatkan kepatuhan, mencegah tindak pidana, dan

meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem administrasi tanah.

f. Menyertakan ketentuan Mekanisme Pengawasan Internal dan Eksternal

Untuk memperkuat Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dan memastikan sanksi dijalankan sesuai dengan aturan, diperlukan mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang tegas. Pengawasan yang efektif akan menjamin kepatuhan terhadap keputusan sanksi, meningkatkan akuntabilitas, dan mencegah potensi penyalahgunaan. Dibutuhkan mekanisme pengawasan internal maupun eksternal yang tegas untuk memastikan bahwa sanksi dijalankan sesuai aturan, termasuk laporan berkala mengenai pelaksanaan sanksi kepada otoritas yang lebih tinggi.

4. Pasal 29 dan Pasal 30 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

(1) Isi Pasal 29 - Pasal 30 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Pasal 29

- 1) Pembatalan Produk Hukum dilakukan oleh Pejabat yang berwenang karena:
 - a. Cacat administrasi dan/atau cacat yuridis;
 - b. Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- 2) Sebelum dilakukan Pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Kementerian atau Kantor Wilayah sesuai kewenangan memberitahukan kepada pemegang Hak atas Tanah dan Hak Tanggungan dalam hal Produk Hukum yang akan dibatalkan berupa hak atas tanah atau sertifikat tanah yang dibebani dengan hak tanggungan.

Pasal 30

- 1) Menteri menerbitkan keputusan Pembatalan karena:
 - a. Cacat administrasi dan/atau cacat yuridis terhadap produk hukum yang diterbitkan oleh Kementerian atau Kantor Wilayah;
 - b. Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang membatalkan Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kementerian.
- 2) Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan Pembatalan karena:
 - a. Cacat administrasi dan/atau cacat yuridis terhadap Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan; atau
 - b. Melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang membatalkan Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan.
- 3) Dalam hal tertentu, Menteri dapat membatalkan Produk Hukum Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan yang merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah karena cacat administrasi

dan/atau cacat yuridis maupun sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- 4) Format keputusan Pembatalan Produk Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tercantum dalam Lampiran XIII yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal ini mengatur tentang pembatalan produk hukum, khususnya yang berkaitan dengan hak atas tanah atau sertifikat tanah, oleh pejabat yang berwenang. Pembatalan ini dapat dilakukan karena adanya cacat administrasi atau cacat yuridis, yaitu kesalahan dalam proses penerbitan atau aspek hukum dari produk hukum tersebut. Selain itu, pembatalan juga bisa dilaksanakan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam hal ini, pejabat bertanggung jawab untuk memastikan bahwa pembatalan dilakukan sesuai prosedur dan alasan yang sah.

Sebelum pembatalan dilakukan, pihak Kementerian atau Kantor Wilayah yang memiliki kewenangan wajib memberikan pemberitahuan terlebih dahulu kepada pemegang hak atas tanah dan pemegang hak tanggungan. Hal ini sangat penting, terutama jika tanah yang akan dibatalkan sertifikatnya telah dibebani dengan hak tanggungan, seperti dalam kasus tanah yang dijadikan jaminan untuk utang. Dengan demikian, baik pemilik tanah maupun pihak ketiga yang berkepentingan (misalnya kreditor) akan mendapatkan informasi sebelum proses pembatalan dilakukan.

Aturan ini bertujuan untuk menciptakan transparansi dalam proses pembatalan dan melindungi hak-hak para pemegang sertipikat serta pihak lain yang berkepentingan. Pemberitahuan yang wajib diberikan sebelum pembatalan juga merupakan bagian dari upaya perlindungan hukum terhadap pihak yang mungkin terdampak oleh pembatalan tersebut.

(2) Kelemahan Pasal 29 – Pasal 30 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Kelemahan yang muncul dari pasal ini terkait dengan kewenangan pembatalan yang hanya diberikan kepada Kantor Wilayah dan Kementerian, sementara Kantor Pertanahan yang secara langsung mengeluarkan produk hukum sertipikat tanah :

1) Kantor Pertanahan Tidak Dilibatkan dalam Pembatalan Sertipikat Tanah

Kantor Pertanahan merupakan pihak yang bertanggung jawab secara langsung atas penerbitan sertipikat tanah. Namun, dalam pasal ini, kewenangan pembatalan diberikan hanya kepada Kantor Wilayah dan Kementerian. Ini menimbulkan pertanyaan mengenai mengapa instansi yang berperan dalam menerbitkan sertipikat tidak diberi kewenangan yang sama untuk membatalkan. Kantor Pertanahan mungkin memiliki pemahaman lebih mendalam terkait kasus atau permasalahan administratif yang terjadi di tingkat lokal, sehingga keputusan pembatalan bisa lebih cepat dan tepat jika melibatkan mereka.

2) Proses Pembatalan Menjadi Lambat

Dengan hanya melibatkan Kantor Wilayah dan Kementerian, proses pembatalan dapat menjadi lebih lambat karena hierarki administrasi yang lebih tinggi. Kantor Pertanahan, yang lebih dekat dengan kasus di lapangan, tidak memiliki otoritas untuk segera mengambil tindakan pembatalan. Akibatnya, pemegang hak atau pihak yang terlibat bisa mengalami penundaan dalam penyelesaian masalah tanah.

3) Risiko Tumpang Tindih Kewenangan

Memberikan kewenangan pembatalan hanya kepada Kantor Wilayah dan Kementerian, sementara Kantor Pertanahan yang mengeluarkan sertipikat tidak dilibatkan, dapat menimbulkan risiko tumpang tindih kewenangan atau kesalahpahaman dalam pelaksanaan kebijakan. Kantor Pertanahan bisa menjadi pasif dalam proses pembatalan meskipun mereka yang bertanggung jawab atas penerbitan sertipikat, dan ini bisa menciptakan kebingungan dalam koordinasi dan tanggung jawab.

4) Kurangnya Kontrol Langsung di Tingkat Lokal

Kantor Wilayah dan Kementerian beroperasi di tingkat yang lebih tinggi daripada Kantor Pertanahan, yang berurusan langsung dengan permasalahan tanah di tingkat lokal. Kurangnya kewenangan bagi Kantor Pertanahan dalam melakukan pembatalan bisa mengurangi kemampuan untuk menangani masalah secara cepat dan

efisien di lapangan. Masalah yang seharusnya dapat diselesaikan di tingkat lokal justru harus naik ke tingkat yang lebih tinggi, yang mungkin tidak memiliki pemahaman detail tentang konteks lokal.

Secara keseluruhan, pasal ini mengabaikan peran penting Kantor Pertanahan dalam proses pembatalan sertipikat, yang sebenarnya adalah pihak yang paling terlibat langsung dalam penerbitan dan memiliki pengetahuan detail mengenai kasus di lapangan. Hal ini berpotensi memperlambat proses dan menciptakan hambatan administratif dalam penyelesaian sengketa tanah.

(3) Rekomendasi Pasal 29 – Pasal 30 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Terkhusus terkait sertifikat yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan karena cacat administrasi dan cacat yuridis, maka pembatalan dilakukan oleh Kantor Pertanahan Tanpa melalui Kantor Wilayah maupun Kementrian. Berikut adalah penjabaran dari rekomendasi tersebut:

1) Kewenangan Pembatalan oleh Kantor Pertanahan

Rekomendasi ini mengusulkan agar Kantor Pertanahan diberikan kewenangan langsung untuk membatalkan sertipikat tanah yang dikeluarkannya, apabila ditemukan cacat administrasi atau cacat yuridis. Hal ini agar mempercepat proses pembatalan.

2) Efisiensi dan Penyederhanaan Proses

Dengan memberikan kewenangan langsung kepada Kantor Pertanahan, proses pembatalan menjadi lebih efisien dan sederhana. Tidak perlu melibatkan Kantor Wilayah atau Kementerian, yang bisa memperpanjang proses pembatalan akibat birokrasi yang lebih kompleks dan hierarki yang lebih tinggi. Kantor Pertanahan, yang beroperasi di tingkat kabupaten/kota, bisa langsung menyelesaikan permasalahan tanpa harus menunggu persetujuan dari otoritas yang lebih tinggi.

3) Responsivitas terhadap Masalah Lokal

Kantor Pertanahan memiliki pengetahuan yang lebih detail mengenai situasi di lapangan dan konteks lokal. Memberikan kewenangan pembatalan langsung kepada Kantor Pertanahan memungkinkan mereka untuk merespons lebih cepat terhadap permasalahan yang terjadi di daerah mereka, khususnya yang melibatkan cacat administrasi dan yuridis. Dengan demikian, proses pembatalan bisa dilakukan segera setelah cacat terdeteksi.

4) Mengurangi Beban Administratif pada Kantor Wilayah dan Kementerian

Rekomendasi ini juga akan mengurangi beban administratif yang ada di Kantor Wilayah dan Kementerian. Dengan banyaknya sertifikat yang diterbitkan dan kemungkinan terjadinya cacat administrasi atau yuridis, menyerahkan semua pembatalan kepada Kantor Wilayah atau Kementerian akan menambah beban kerja yang

besar. Dengan memberikan kewenangan kepada Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah dan Kementerian bisa fokus pada kasus-kasus yang lebih kompleks atau strategis.

5) Meningkatkan Akuntabilitas Kantor Pertanahan

Kewenangan pembatalan oleh Kantor Pertanahan juga akan meningkatkan akuntabilitas mereka. Karena mereka yang menerbitkan sertipikat, mereka juga yang harus bertanggung jawab atas pembatalannya jika ditemukan cacat. Dengan demikian, Kantor Pertanahan akan lebih berhati-hati dan cermat dalam proses penerbitan sertipikat tanah, karena mereka memiliki tanggung jawab penuh dari penerbitan hingga pembatalan.

6) Mekanisme Pengawasan

Meskipun Kantor Pertanahan diberi kewenangan langsung untuk membatalkan sertipikat, perlu tetap ada mekanisme pengawasan dari Kantor Wilayah atau Kementerian untuk memastikan pembatalan dilakukan secara benar dan sesuai prosedur. Pengawasan ini bisa berupa pelaporan rutin atau audit berkala terhadap proses pembatalan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan.

Secara keseluruhan, rekomendasi ini bertujuan untuk mempercepat dan menyederhanakan proses pembatalan sertipikat tanah yang cacat administrasi atau yuridis, meningkatkan responsivitas Kantor Pertanahan, serta mendorong akuntabilitas yang lebih besar di tingkat lokal, tanpa menambah beban pada Kantor Wilayah dan Kementerian.

BAB VI

PENUTUP

6. 1. Simpulan

1. Pengaturan proses pendaftaran tanah yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, perubahan tersebut diinisiasi oleh lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja pertama kali. Undang-Undang Cipta Kerja secara umum bertujuan untuk melakukan reformasi struktural dan percepatan transformasi ekonomi.

Aturan pendaftaran tanah mengalami perubahan dalam PP 18/2021, dimana telah mengadopsi kemajuan teknologi sehingga diatur juga terkait penerbitan sertipikat elektronik. Selain itu, PP 18/2021 juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah

Proses pendaftaran tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), untuk kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali diatur didalam Pasal 11 – Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *Jo* Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, meliputi: pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat elektronik, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Apabila terhadap sebidang tanah terdapat perubahan terhadap data fisik atau data yuridis, maka dilakukan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah.

2. Faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat ganda pada peta pertanahan, yaitu :

- 2.1 Faktor Hukum :

Regulasi yang ada belum sepenuhnya komprehensif atau jelas dalam mengatur prosedur yang harus diikuti untuk mencegah sertipikat ganda. Faktor hukum yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah karena kelemahan dalam Pengaturan dan Regulasi Pertanahan. Ketiadaan kepastian hukum mengenai status kepemilikan tanah membuat tanah tersebut rentan terhadap sengketa, terutama jika terjadi perubahan peraturan atau interpretasi hukum yang berbeda. Ketidakpastian ini membuat tanah rentan terhadap klaim oleh pihak lain, yang kemudian bisa berujung pada sengketa hukum. Tanpa kepastian hukum yang jelas dan

perlindungan legal yang kuat, pemilik tanah tidak memiliki jaminan penuh atas hak kepemilikan mereka. Seperti dalam Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang mengatur terkait dengan pemberian sanksi terhadap pejabat yang melanggar, tetapi kurang jelas mengenai mekanisme penegakan dan pengawasannya. Tidak diatur secara rinci bagaimana proses investigasi dan verifikasi pelanggaran dilakukan, atau siapa yang memiliki kewenangan utama dalam memutuskan sanksi yang diberikan.

2.2 Faktor Administratif dan Institusional :

- a. Ketidakteraturan dalam Administrasi Pertanahan: Ketidakteraturan dalam administrasi pertanahan merujuk pada masalah-masalah yang terjadi dalam pengelolaan dan pengaturan data, dokumen, serta proses administrasi yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.
- b. Pengawasan Internal yang Lemah: Sistem pengawasan internal yang tidak efektif di dalam institusi pertanahan membuat sulit untuk mendeteksi dan mencegah praktek manipulasi. Ketika tidak ada mekanisme yang kuat untuk memonitor dan mengaudit proses pendaftaran tanah, kemungkinan terjadinya kesalahan atau kecurangan meningkat.

2.3 Faktor Manajemen dan SDM:

- a. Ketidakakuratan dalam proses pengukuran tanah yang disebabkan oleh penggunaan alat yang salah dan metode yang salah.
- b. Kualitas Manajemen yang Lemah: karena kurangnya pengawasan dan pengendalian Internal, pPengambilan keputusan yang tidak tepat dan pengabaian prosedur standar.
- c. Kurangnya Kompetensi SDM: kurangnya pelatihan dan keterbatasan pengetahuan hukum.
- d. Kurangnya Koordinasi dengan Lembaga Terkait: kewenangan dalam penerbitan sertipikat tanah sering kali melibatkan beberapa instansi, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kepala Desa/ Lurah. Kurangnya koordinasi dan sinkronisasi data antarinstansi ini dapat menyebabkan penerbitan sertipikat tanah yang sama kepada pihak yang berbeda.

2.4 Faktor Sosial dan Budaya

Faktor sosial dan budaya merujuk pada berbagai aspek dari kehidupan masyarakat dan kebudayaan yang mempengaruhi perilaku, nilai, dan cara interaksi mereka dalam konteks tertentu. Faktor penyebabnya yaitu: kurangnya kesadaran dan pemahaman masyarakat, budaya hukum yang lemah dan praktik manipulasi dan kecurangan.

2.5 Faktor Ekonomi:

- a. Motivasi Ekonomi: Tanah merupakan aset yang bernilai tinggi, sehingga motivasi ekonomi dapat mendorong individu atau kelompok untuk melakukan pendaftaran ganda demi keuntungan finansial.
 - b. Permintaan tinggi terhadap tanah: Di daerah dengan permintaan tinggi untuk tanah, baik untuk keperluan perumahan, komersial, atau pertanian, ada dorongan untuk mendapatkan sertipikat tanah secara cepat dan mungkin dengan cara yang tidak sah. Peningkatan permintaan ini bisa menyebabkan individu atau pihak tertentu berusaha mendapatkan sertipikat ganda untuk memaksimalkan keuntungan.
3. Penguatan (*reinforcement*) pengaturan proses pendaftaran tanah di Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) guna mencegah terjadinya sertipikat ganda, dapat dilakukan dengan :
- 3.1 Pembenahan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan
 - 3.2 Melakukan penguatan (*reinforcement*) pada peraturan berikut ini:
 - a. Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan dalam kondisi tertentu dan dalam jangka waktu tertentu. Berikut adalah analisis kelemahan

pasal ini yang berpotensi menyebabkan sertipikat ganda. Sehingga memerlukan penguatan dengan cara memperpanjang batas waktu pembatalan administratif dari 5 tahun menjadi 10 tahun atau lebih. Alasan perpanjangan waktu adalah memberikan waktu yang cukup untuk mengidentifikasi kesalahan administrasi, mengakomodasi kasus yang kompleks, mencegah mafia tanah memanfaatkan celah batas waktu, memperkuat pengawasan dan verifikasi serta mengurangi beban pengadilan.

b. Pasal 63 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Pasal ini hanya mengatur sanksi administratif, dan tidak jelas dalam menentukan jenis sanksi, sehingga perlu melakukan penguatan dengan mengatur jenis sanksi yang lebih komprehensif meliputi sanksi administrasi, sanksi perdata. Dengan jenis dan tingkatan yang ditentukan.

c. Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Pasal 54 memberikan dasar hukum untuk pemberian sanksi terhadap pejabat yang melanggar, tetapi kurang jelas mengenai mekanisme penegakan dan pengawasannya. Tidak diatur secara rinci bagaimana proses investigasi dan verifikasi pelanggaran dilakukan, atau siapa yang memiliki kewenangan utama dalam memutuskan sanksi yang diberikan. Kemudian dalam Pasal ini

juga tidak menjelaskan lebih rinci terkait dengan sanksi administratif yang diberikan kepada pejabat BPN untuk membatalkan kembali sertipikat yang telah dikeluarkan. Sehingga perlu melakukan penguatan dengan cara Mengatur jenis sanksi yang lebih konprehensif meliputi sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana. Dengan jenis dan tingkatan yang ditentukan. Dan jangka waktu untuk penegakan sanksi setelah pelanggaran ditemukan. Kemudian juga perlu melakukan menambah ketentuan terkait dengan kewajiban BPN untuk membatalkan sertipikat yang telah dikeluarkan. BPN (Badan Pertanahan Nasional) memang seharusnya bertanggung jawab atas produk yang mereka keluarkan, termasuk sertipikat tanah. Dalam kasus sertipikat ganda, BPN sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan sertipikat memiliki tanggung jawab untuk tidak hanya menyelesaikan sengketa melalui mediasi atau peradilan, tetapi juga melalui mekanisme internal yang lebih kuat, termasuk pembatalan sertipikat yang bermasalah. Untuk memperkuat pengaturan agar BPN bertanggung jawab penuh atas produk yang mereka keluarkan, termasuk sertipikat tanah, terutama dalam kasus sertipikat ganda, rekomendasi penguatan regulasi berikut dapat diterapkan dalam dengan Pembentukan Mekanisme Pembatalan Sertipikat Internal BPN.

- d. Pasal 29 – Pasal 30 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Pasal ini mengatur tentang pembatalan produk hukum yang hanya dapat dilakukan oleh kantor wilayah dan kementerian, seharusnya dalam hal pembatalan sertipikat tanah, kantor pertanahan diberikan kewenangan langsung untuk membatalkan sertipikat tanah yang dikeluarkannya, apabila ditemukan cacat administrasi atau cacat yuridis. Hal ini untuk efisiensi dan penyederhanaan proses.

6. 2. Saran

1. Perlu dilakukan pembenahan terhadap pegawai yang bekerja di Kantor Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional terutama yang melaksanakan tugas pengukuran tanah harus memiliki keahlian dibidang pengukuran menggunakan metode pengukuran yang segaram, dan membenahi peta pendaftaran tanah.
2. Perlu diatur secara lebih rinci terkait proses pegawai ATR/BPN dalam melaksanakan tugasnya melakukan pendaftaran tanah. terkait proses penerbitan Nomor Identifikasi Bidang Tanah yang di korespodensikan dengan Surat Ukur sehingga menghasilkan *Graphic Index Mapping* (GIM) yang dilengkapi dengan informasi riwayat tanah sehingga masyarakat mengetahui sejarah pemilik tanah dan terupdate terhadap setiap perubahan data dan kepemilikan.
3. Melakukan penguatan pengaturan proses pendaftaran tanah dengan merevisi Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang

Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, Pasal 63 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta Pasal 29, Pasal 30, Pasal 54 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

4. Pengoptimalan penyelesaian sengketa sertipikat ganda di ATR/BPN dengan melakukan sosialisasi maupun penyuluhan kepada masyarakat terkait penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

- Abdurrahman, 1995, *Tebaran pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- Arba H.M, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika Offset.
- Arie S. Hutagalung, dkk, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.
- Badan Pertanahan Nasional, 1989, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Jakarta.
- Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Boedi Harsono, 2003, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya, Bagian Pertama, Jilid I*, Djambatan, Jakarta.
- , 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- , 2013, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Universitas Trisakti.
- Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- Chaplin James P, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Chomzah, Ali Achmad, 2002, *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Darmodiharjo, D. & Shidarta, 2008. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dominicus Rato, 2014, *Filsafat Hukum, Suatu Pengantar Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Laks Bang Justitia, Surabaya.
- Effendie Bachtiar, 1993, *Pendaftaran Tanah di indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya, Cet. I, edisi kedua*, Alumni, Bandung.
- Eko Murdiyanto, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat UPN “Veteran” Yogyakarta Press, 2020.
- Erllyn Indarti, 2010, *Diskresi & Paradigma: Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, Universitas Diponegoro.
- Fauzi J. Amarrohman, Onang F. Witjatsono, *Buku Ajar Hukum Agraria*, Semarang: Undip Press, 2021.
- Friedman, Lawrence M. 2011, *The Legal System: A Social Science Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Garner Bryan A, 1999, *Black' Law Dictionary*, West Group, ST. Paul Minn.
- Lanski H.J, 1978, *A Grammar of Politics, For a Ethical Accout of the Traditional Theory*, Univercity Of Chicago Press.

- Locke John, 1960, *Two Treatises of Civil Government*, J.M. Dent & Soon, Ltd, London.
- Lubis Mhd Yamin dan Abd Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Jakarta.
- Marbun B.N, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Masriani, Yulies Tiena. 2011, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Murad Rusmadi, 1999, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung.
- Parlindungan A P, 1984, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Cet. Ke. Tiga*, Alumni, Bandung.
- Paton G.W, 1972, *A Textbook of Jurisprudence, fourth edition. The English Language and Oxford University press.*
- Philipus Hadjon M, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Prayitno, *Dasar Teori dan Praktis Pendidikan*, Jakarta: Grasindo, 2009.
- Pujileksono, Sugeng, *Metode Penelitian Komunikasi Kualitatif*, Malang: Intrans Publishing, 2015.
- Rahardjo, Satjipto, 2007. *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Samekto, Adji. 2023. *Penelitian Hukum Dalam Aliran Legal Positivisme*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada.
- Sampara, Said, dkk. 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Total Media.
- Santoso Urip, 2015, *Hukum Agrari Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Sarjita, 2005, *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Tugujogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sarwono, 2011, *Hukum Acara Perdata Teori dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi: Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Refika Aditama, Bandung.
- Sitorus Oloan dan H.M Zaki Sierrad, 2006, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta.
- Sjahdeini Sutan Remy, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia. Institut Bankir Indonesia*. Jakarta.
- Soetiknjo Iman, 1988, *Materi Pokok Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka. Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenai Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- , 2008, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty.

- Sumardjono Maria S.W, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*, Kompas, Jakarta.
- Sumarto, 2012, *Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win-Win Solution oleh Badan Pertanahan nasional RI, Disampaikan pada Diklat Direktorat Konflik Pertanahan Kemendagri RI tanggal 19 September*.
- Sunindhia Y W dan Nanik Widiyant, 1998, *Pembaruan Agraria Beberapa Pemikiran*, Bina aksara, Jakarta.
- Supriyadi Bambang Eko, 2013, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sutedi Adrian, 2011, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suteki, 2021, *Hukum dan Masyarakat*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Kanisius, Yogyakarta.
- Ujan, Andre Ata. 2009. *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius
- Wahid Muchtar, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah*, Republika, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah
- Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
- Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Jurnal :

- Aditya Yuli Sulistyawan, 2019, *Epistemologi Hukum Yang Subjektif Sebagai Jalan Mewujudkan Hukum Yang Berperi-Kemanusiaan*, Jurnal Hukum Progresif 7, No. 1.

- , 2012, *Mempersoalkan Objektivitas Hukum: Suatu Perbincangan Filsafat Hukum, Masalah-Masalah Hukum*, No. 4.
- Bambang T. Handoyo, Suatu Kajian Sosiologi Hukum Terhadap Kepatuhan Hukum di Dalam Masyarakat, *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 1, 2021.
- Desi Apriani, Arifin Bur, Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2021.
- Harris Yonatan Parmahan Sibuea. *Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakali*, Jurnal Negara Hukum, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2011.
- Indah Sari, Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), *Journal Universitas Suryadarma*, 2020.
- Masriani, Yulies Tiena. 2022, *Pentingnya Kepemilikan Sertipikat Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sebagai Bukti Hak*, dalam Jurnal USM Law Riview, Vol. 5 Nomor 2, Tahun 2022.
- Nurhayati. A. *Fungsi Pendaftaran Tanah Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Menurut Uupa Tahun 1960*, Jurnal Warta Edisi : 60 ISSN : 1829-7463 . Universitas Dharmawangsa. 2019.
- Nur Oalan, Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah, *Jurnal Warta Edisi : 50*, Universitas Dharmawangsa.
- Sri Wahyuni, 2008, *Pengaruh Positivisme Dalam Perkembangan Ilmu Hukum Dan Pembangunan Hukum Indonesia*, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 1, No. 1.
- Tika Nurjannah. *Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*, Jurnal FIS UNM.
- Titon Slamet Kurnia, (2016), *Prediktabilitas Ajudikasi Konstitusional: Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Vol, 13 No, 2, Juni 2016, Unsur Kepastian Hukum, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Winny Sanjaya, 2023, *Dampak Kebijakan Satu Peta/One Map Policy Di Bidang Pertanahan Terhadap Sertipikat Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia*, dalam LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Volume 2, Nomor 2, April 2023.
- Yusuf Qardhawi. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, 2014, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn AlAshâlah wa At – Tajdîd Tasikmalaya

Disertasi :

- Sodiki Achmad, 1994, *Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*, Disertasi, PPs Unair, Surabaya.

Artikel :

H. Joni, Pendayagunaan Amdal dalam Pengendalian Lingkungan Hidup Menurut UU Ciptakerja (2), 2021, <https://www.radarsampit.com/berita/pendayagunaan-amdal-dalam-pengendalian-lingkungan-hidup-menurut-uu-ciptakerja-2.html>

Moh Faisah, dkk, Dasar Hukum dan Proses Sistem Pendaftaran Tanah di Negara Inggris dan Belanda, https://prezi.com/p/8qyahy47djms/perbandingan-sistem-pendaftaran-tanah-di-negara-inggris-danbelanda_adper_kelompok-7/

Rasjuddin Dunge, *Hubungan 3 Tujuan Hukum, Kepastian Hukum, Kemanfaatan Dan Keadilan*, diakses dari <http://rasjuddin.blogspot.co.id/>

Analisa Konsep Aturan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pertambangan di Indonesia. <https://mh.uma.ac.id/analisa-konsep-aturan-keadilan-kepastian-dan-kemanfaatan-dalam-penegakan-hukum-tindak-pidana-pertambangan-di-indonesia/>

<https://kbbi.web.id/konstruksi>

<https://ngobrolinhukum.wordpress.com>

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id>