

**TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMILIK HAK ATAS TANAH DALAM SERTIFIKAT GANDA**

SKRIPSI
Program Studi Ilmu Hukum



Oleh :
ANTON BAGUS SASMITO
NIM : 212374201023

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DARUL'ULUM
JOMBANG
2025**

TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK HAK ATAS TANAH DALAM SERTIFIKAT GANDA

Nama: Anton Bagus Sasmito

Nim: 212374201023

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Darul'Ulum

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.

Tanah memiliki makna dan peran penting bagi manusia dan negara. Tanah tidak sekedar dilihat dari aspek fisik semata melainkan juga aspek sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan, keamanan dan aspek hak kepemilikan tanah serta sebagai sumber penghasilan dan mata pencaharian, melakukan aktivitas membangun peradaban.¹ Nilai ekonomi dan nilai strategis yang terus meningkat, menjadikan tanah begitu rentan dengan sengketa dan konflik yang melibatkan berbagai pihak. Oleh sebab itu, diperlukan sikap arif untuk mengelola persoalan tanah, supaya sejalan dengan apa yang diamanatkan dalam konstitusi, bahwa pemanfaatan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimanfaatkan untuk kemakmuran dan untuk kemakmuran rakyat.

Amanat tersebut menjadi dasar hukum politik pertanahan nasional yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sehingga

¹ Ahmad Tsekhudin dan Umar Ma'ruf, *The Implementation of The Land Right Transfer Registration According to Latter Citation Jatinagor Vilages*, Suradadi-Tegal, Jurnal Akta: Megister Kenotariatan UNISSULA Semarang, Vol. 5, September 2018.

penguasaan, pengaturan dalam penggunaan dan penguasaan tanah tidak boleh melenceng dari amanah konstitusi. Selain itu aspek yuridis hak-hak penguasaan atas tanah perlu adanya jaminan kepastian hukum, supaya ada payung hukumnya yang dapat meredam atas dinamika persoalan tanah yang mana agar tidak menimbulkan konflik-konflik berkepanjangan di masyarakat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, yang dikenal dengan UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Barat, misalnya Hak Eigendom, Hak Erpacht, Hak Opstal, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepada pemegangnya diberikan tanda bukti dengan suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Balik Nama.²

Hubungan hukum manusia dengan tanah dikonkritkan melalui lembaga hak atas tanah. Kepastian hukum hak atas tanah merupakan titik tolak bagi penanganan maupun pengelolaan masalah pertanahan sehingga tanah itu sendiri memiliki nilai produktif bagi kehidupan masyarakat pemilik tanah. Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Mencermati ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa

² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, cetakan ke-1, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 50.

kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.³

Undang-Undang Pokok Agraria menjadi tonggak awal meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Maka hal ini bisa diwujudkan melalui dua upaya yaitu; Pertama, adanya perangkat hukum tertulis lengkap dan jelas dijalankan secara konsisten sesuai dengan semangat regulasinya. Kedua, penyelenggaraan pendaftaran tanah memberikan aksesibilitas untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasai dan untuk memperoleh keterangan yang dibutuhkan terkait tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta dapat membantu pemerintah melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.⁴

Dalam mendukung upaya pembangunan berkelanjutan, kebutuhan akan memenuhi tertib administrasi pertanahan adalah keniscayaan. Tata kelola pendaftaran hak-hak atas tanah menjadi pilar penting dalam administrasi pertanahan. Pendaftaran tanah disamping mengurangi konflik persoalan sengketa atas tanah juga menjadikan tanah memiliki perannya sebagai aset. Dengan adanya pendaftaran tanah, maka setiap bidang tanah menjadi aset yang formal sehingga pemegang hak atas tanah memiliki akses ke sumber-sumber perekonomian.

Sehubungan adanya regulasi tentang pendaftaran tanah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang mana kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan

³ Sutedi, Andrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 112.

⁴ Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm. 2.

tersebut merupakan bentuk upaya *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, dengan output alat bukti berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.

Instansi pemerintah yang menjadi penyelenggara pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Kegiatan pendaftaran tanah ini outputnya berupa surat tanda bukti hak atau yang umumnya disebut sertifikat. Definisi sertifikat menurut Pasal 32 ayat (1) adalah surat tanda bukti atas hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Alat bukti ini harus memuat data fisik dan data yuridis.

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak dengan memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu:⁵

1. Diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik
3. Tanah dikuasai secara nyata menguasainya
4. Dalam jangka waktu 5 (lima) Tahun sejak diterbitkannya sertifikat, tidak ada pihak yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, Cetakan Kelimabelas, Jakarta, Djambatan, 2002, hlm. 398.

tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat

Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.⁶ Dalam sebuah sertifikat hak atas tanah dijelaskan beberapa hal diantaranya jenis hak atas tanah dan masa berlaku hak atas tanah, untuk jenis hak selain nama pemegangnya, keterangan data fisik tanah, serta catatan mengenai peristiwa yang berhubungan dengan tanah misalnya catatan peralihan haknya atas jual-beli, hibah, dan lain-lain.

Namun pada kenyataannya, peraturan-peraturan tersebut belum sepenuhnya melindungi para pemegang hak tanah. Tak jarang karena besarnya nilai tanah tersebut, sering menimbulkan konflik-konflik secara vertikal maupun horizontal. Kenyataan yang ada dalam hal penerbitan sertifikat masih dijumpai adanya penerbitan sertifikat ganda, artinya diterbitkannya lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih seluruhnya atau sebagian.

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Namun dalam realitanya pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah belum merasa aman akan kepastian haknya dikarenakan seringkali muncul

⁶ Lubis, Mhd. Yamin & Lubis, Abd Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung. CV Mondar Maju, 2008, hlm. 105.

banyaknya sengketa yang membatalkan sertifikat melalui Lembaga Peradilan. Sertifikat Hak Atas Tanah sendiri sering mengalami pembatalan disebabkan adanya gugatan dari pihak lain yang juga memiliki Sertifikat Hak Atas Tanah, yang dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pada suatu tanah terdapat lebih dari satu Sertifikat Hak Atas Tanah sedangkan pendaftaran tanah sendiri diadakan oleh BPN. Hal ini, tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Semua permasalahan tentunya memerlukan penyelesaian yang tuntas dan adil untuk para pihak. Suatu sengketa dapat diselesaikan oleh para pihak dengan dua cara yaitu melalui litigasi dan non litigasi. Jalur litigasi merupakan mekanisme dalam penyelesaian perkara melalui jalur pengadilan dengan menggunakan pendekatan hukum melalui lembaga penegak hukum yang berwenang. Pada dasarnya jalur litigasi merupakan ultimun remidium yaitu upaya terakhir apabila penyelesaian sengketa diluar pengadilan tidak berhasil mendapatkan jalan keluar.

Sedangkan jalur non litigasi merupakan penyelesaian sengketa diluar pengadilan melalui lembaga-lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternatif Dispute Resolution/ADR*), seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase. Dalam sengketa pertanahan, BPN dapat menyelenggarakan mediasi sebagai salah satu sarana penyelesaian sengketa.

Proses mediasi tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Perkara Pertanahan dalam Pasal 12 ayat 5 tentang Sengketa

atau Konflik. bukan kewenangan Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kementerian dapat mengambil inisiatif untuk memfasilitasi penyelesaian Sengketa atau Konflik melalui Mediasi.⁷ Kemudian dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 1 angka (7) menyatakan: "*Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa dan konflik melalui perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.*"

Para pihak yang bersengketa bisa terdiri atas satu orang atau lebih, dalam hal ini pihak yang berperan sebagai mediator merupakan satu kesatuan dengan pihak yang bersengketa dan bersifat tidak memihak. Dalam hal ini mediator hanya memfasilitasi para pihak dan para pihak yang bersengketa sendirilah yang mengajukan jalan penyelesaiannya. Mediator merupakan perantara (penghubung atau penengah) bagi pihak-pihak yang bersengketa.⁸ Dalam hal ini mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa antara para pihak. Namun mediator sebagai penengah dapat memberikan usulan-usulan kompromi diantara para pihak untuk penyelesaian yang dapat memuaskan para pihak.

1.2. Rumusan Masalah

1. Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah ?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah apabila terdapat adanya sertifikat ganda ?

1.3. Tujuan Penulisan

⁷ Daniel Yudi Crhistanto, *Multiple Land Right Certificate Case Sattlement Review Of Land Regristation*, Sultan Agung Notaris Law Review (SANLaR) Volume 2 Issue 2, Tahun 2020, hlm. 126.

⁸ Absori, *Hukum Ekonomi Indonesia Beberapa Aspek Pengembangan Pada Era Liberalisasi Perdagangan*, Muhammadiyah University Pres, Surakarta, 2014, hlm. 201.

Setiap Penulisan Penelitian Hukum tidak terlepas dari tujuan utama yang ingin dicapai oleh penulisnya. Dalam penulisan ini tujuan yang hendak saya capai adalah sebagai salah satu persyaratan kelulusan dalam rangka meraih gelar Sarjana Hukum Universitas Darul'Ulum Jombang.

Selain itu penulis skripsi ini bertujuan ingin mengetahui bagaimana persoalan-persoalan hukum atas Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Sertifikat Ganda.

Diharapkan pula dalam penulisan ini dapat membantu masyarakat yang mempunyai persoalan khususnya yang berada di Indonesia apabila terdapat adanya persoalan hak kepemilikan berupa Sertifikat ganda atau tumpang tindih dalam suatu obyek yang sama.

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Tipe Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian secara normatif karena isu hukum yang digunakan bersifat dogmatic hukum yang timbul apabila para pihak yang terlibat dalam perdebatan akan mengemukakan penafsiran yang berbeda-beda atau bahkan saling bertentangan dalam isu hukum. Dan juga terdapat isu hukum yang diangkat.

1.4.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dengan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan Undang-Undang membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya atau antara Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan Undang-Undang. Hasil dari telaah tersebut adalah suatu argumentasi untuk dapat memecahkan isu hukum yang dihadapi. Pada penelitian yang bersifat akademis, penelitian perlu mencari ratio legis dan dasar antologis lahirnya undang-undang tersebut. Dengan mempelajari ratio legis dan dasar antologis suatu Perundang-Undangan penelitian dapat menangkap kandungan filosofis yang ada di belakang Undang-Undang itu sehingga dapat menyimpulkan mengenai ada atau tidaknya benturan filosofis antara Undang-Undang dengan isu hukum yang dihadapi.

Dalam pendekatan yang saya lakukan tidak hanya melakukan *asas lex superior derogate legi inferior*, dalam melakukan pendekatan perturan perundang-undangan, tetapi saya juga menggunakan *asas lex specialis derogat legi generaliy* karena asas ini merujuk kepada dua peraturan Perundang-Undangan yang secara hirarkis mempunyai kedudukan yang sama, akan tetapi ruang lingkup materi muatan antara kedua Peraturan Perundang-Undangan itu tidak sama yaitu yang satu merupakan pengaturan yang secara khusus dari yang lain.

1.4.3. Sumber Bahan Hukum.

Berdasarkan sumbernya maka badan hukum yang digunakan dalam penelitian di bedakan menjadi dua, yaitu :

1). Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari Perundang-Undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan Perundang-Undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang saya gunakan bahan hukum yang bersumber dari catatan terkait permasalahan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam sertifikat ganda.

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Perkara Pertanahan.
5. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN).

2). Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahkan hukum yang digunakan bersumber dari buku-buku literature hukum yang ditulis pakar, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum (termasuk yang online).

1.4.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Begitu isu hukum ditetapkan, maka penelusuran bahan hukum dikumpulkan melalui studi pustaka yaitu menginventarisasi bahan-bahan yang relevan dengan pokok permasalahan. Selanjutnya bahan-bahan tersebut dibaca dan dipahami secara mendalam. Setelah bahan hukum terkumpul, maka dilakukan pengolahan dengan jalan mengklasifikasikan atau mengelompokkan bahan-bahan yang ada sesuai dengan rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini.

Dengan dipilihnya pendekatan undang-undang (*statute approach*) maka yang saya lakukan adalah mencari Peraturan Perundang-Undangan mengenai atau yang berkaitan isu hukum tersebut. Perundang-Undangan dalam hal ini meliputi baik yang berupa *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegated legislation* dan *deleged regulation*. Oleh karena itu untuk memecahkan isu hukum tersebut saya menelusuri banyak produk Peraturan Perundang-Undangan yang tidak langsung berkaitan tentang isu hukum yang hendak dicari adakalanya harus juga bahan hukum dalam penelitian yang dilakukan.

1.4.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis penelitian ini dilakukan dengan cara mengkritis, mendukung, atau memberi komentar, kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan kajian pustaka. Metode untuk jenis penelitian hukum normatif berupa metode preskriptif yaitu metode analisis yang memberikan penilaian (Justifikasi) tentang obyek yang diteliti apakah benar atau salah atau apa yang seharusnya menurut hukum.

1.4.6. Pertanggung Jawaban Sistematika

Pembahasan mengenai “Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Sertifikat Ganda” selanjutnya disajikan dalam 4 (empat) Bab dengan sistematika sebagai berikut :

Pendahuluan diletakkan pada Bab I, karena merupakan gambaran secara ringkas dan umum dalam membahas bab-bab berikutnya, kemudian dalam bab ini diuraikan mengenai permasalahan, Latar Belakang dan Rumusannya, Tujuan Penulis, Kajian Pustaka, dan Pertanggung Jawaban Sistematika.

Pada Bab II akan diletakkan membahas tentang Tinjauan Umum Badan Pertanahan Nasional, Tinjauan Umum Pengertian Hak Kepemilikan Tanah, Tinjauan Umum Prosedur Peralihan Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Mediasi Sengketa di Badan Pertanahan Nasional, Tinjauan Umum Penyelesaian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada Bab III membahas tentang Faktor-Faktor Apa Yang Dapat Menyebabkan Timbulnya Suatu Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah, Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Dalam Hal Adanya Sertifikat Ganda.

Penutup diletakkan pada Bab IV berisi tentang kesimpulan-kesimpulan dari pembahasan dan saran.

