

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hukum keagrariaan di Indonesia secara umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disingkat UUPA.¹ Hal ini tentu saja sejalan dengan konstitusi yang berlaku di negara kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: *“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”*.

Tugas dan wewenang terkait pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Sebelumnya, kewenangan di bidang pertanahan berada di bawah kewenangan Departemen Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Agraria, sebelum akhirnya dialihkan kepada Kementerian ATR/BPN. Mengingat nilai tanah sebagai aset yang tinggi serta terbatasnya ketersediaan lahan, maka tidak mengherankan apabila banyak pihak yang berkeinginan kuat untuk memperoleh kepemilikan atas tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹ Pemerintah Pusat, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (Jakarta, 1960)

serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah telah mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pendaftaran tanah dengan tujuan memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah.² Kepastian hukum atas kepemilikan tanah tersebut menjadi hal yang krusial untuk menjamin ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, semakin jelas bahwa diperlukan jaminan kepastian hukum dan hak atas kepemilikan tanah. Untuk mendapatkan jaminan tersebut, yaitu melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah. Masyarakat harus mendaftarkan tanah mereka agar bisa memperoleh sertifikat hak atas tanah, yang berfungsi sebagai bukti kuat kepemilikan hak atas tanah. Sertifikat adalah bukti yang kuat dan sah. Kekuatan sertifikat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegangnya sebagai bukti yang sempurna, selama tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

Namun, dalam praktiknya masih sering ditemui permasalahan terkait dengan kepemilikan tanah. meningkatnya masalah pertanahan tidak hanya mengganggu masyarakat, tetapi juga berdampak pada kinerja Pemerintah. Konflik pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, golongan, kelompok dan lembaga yang sudah berdampak luas secara sosiopolitis.³ Seiring dengan meningkatnya nilai dan manfaat tanah, banyak orang berusaha mendapatkan bukti kepemilikan tanah melalui

² Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 3.

³ Novrin Wini Dwi Putri, *Kedudukan Pertanahan Nasional Sebagai Mediator Para Pihak Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Kota Palembang*, 2016, h 2-3.

sertifikat yang tidak sah, baik yang asli namun dipalsukan maupun sertifikat ganda, di mana informasi pada sertifikat tidak sesuai dengan yang tercatat di buku tanah. Jumlah sertifikat semacam ini cukup banyak, sehingga menciptakan potensi masalah.

Sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan dalam sistem administrasi pertanahan di Indonesia yang terjadi ketika terdapat lebih dari satu sertifikat yang diterbitkan untuk satu bidang tanah yang sama, menciptakan ketidakpastian hukum dan berpotensi memicu konflik sosial.⁴ Dalam praktiknya, pemegang sertifikat yang tidak memiliki jangka waktu tertentu dapat kehilangan haknya akibat gugatan dari pihak lain, yang dapat mengakibatkan pembatalan sertifikat karena adanya cacat hukum administrasi. Cacat hukum administrasi ini dapat menyebabkan terjadinya sertifikat ganda, karena sertifikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut.

Sejumlah peristiwa nyata di Kabupaten Pamekasan menggambarkan bagaimana praktik penerbitan sertifikat ganda tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga memerlukan kajian mendalam dari sudut normatif dan pendekatan kasus. Pertama, pada Desember 2020 ditemukan dua sertifikat atas sebidang tanah seluas 1.418 m² di Desa Larangan Tokol, Kecamatan Tlanakan, atas nama pemilik berbeda, yang kemudian terungkap melibatkan oknum pegawai BPN Pamekasan dalam pemalsuan dokumen.

⁴ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 170.

Kedua, pada pertengahan 2024, mantan kepala desa Panaguan, Mutamman, dilaporkan ke polisi atas dugaan pemalsuan tanda tangan untuk membalik nama sertifikat tanah milik warga tanpa persetujuan ahli waris. Peristiwa ini menunjukkan modus operandi administratif yang melukai asas legalitas dan akuntabilitas dalam administrasi pertanahan. Ketiga, sengketa antara Bahriyah (61) dan keponakannya, Sri Suhartatik, sejak 2022 memunculkan dugaan pemalsuan sertifikat hak milik almarhum H. Fatollah Anwar menjadi atas nama Bahriyah tanpa persetujuan para ahli waris lain. Kasus ini menegaskan pentingnya ketelitian verifikasi data yuridis di lapangan, sebab sertifikat ganda tersebut baru terungkap ketika Sri Suhartatik mengajukan keberatan ke kantor BPN pada awal 2024.

Ketiga kasus tersebut jelas mencerminkan adanya pelanggaran terhadap sejumlah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁵ ATR/BPN sebagai bagian dari pembangunan internal dan memiliki tugas utama dalam melaksanakan administrasi pertanahan.⁶ Oleh karena itu, sebagai lembaga yang berwenang memiliki peran krusial dalam mencegah dan menyelesaikan kasus sertifikat ganda. Penerapan AUPB dalam penyelesaian sengketa sertifikat ganda sangat penting karena memberikan landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Diharapkan pemerintah dapat meningkatkan kualitas

⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10

⁶ Dalam Penyelesaian et al., *PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA / SIYASAH FAKULTAS SYARIAH INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI KOTA BENKULU*, n.d.

pelayanan publik, mewujudkan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat, memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan menciptakan lingkungan yang kondusif bagi partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan.

Hukum administrasi negara berperan sebagai dasar hukum yang mengatur proses administrasi publik, termasuk pendaftaran tanah. Situasi ini mencerminkan adanya kelemahan dalam administrasi yang perlu diidentifikasi dan diperbaiki. Dari sisi penegakan hukum, penyelesaian kasus sertifikat ganda seringkali melibatkan proses litigasi yang panjang dan kompleks. Situasi ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik tanah, tetapi juga dapat menyebabkan sengketa berkepanjangan antara pihak-pihak yang mengklaim hak atas tanah yang sama. Hukum administrasi negara memberikan landasan bagi pengaturan dan pengawasan proses pendaftaran tanah, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang adil.

Penelitian ini akan membahas bagaimana prinsip-prinsip hukum administrasi negara dapat diterapkan untuk mengatasi masalah sertifikat ganda dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Maka dari itu, penting untuk memahami kedudukan sertifikat ganda dari sudut pandang hukum administrasi negara, yang mengatur hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam.⁷ Diperlukan kajian

⁷ and Aris Munandar. Musmuliadi, Musmuliadi, Djumardin Djumardin, "Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda (Studi Di Kementrian ATR/BPN Kabupaten Lombok Tengah).," *Jurnal Risalah Kenotariatan* 4, no. 1 (2023): 271–93.

komprehensif tentang kedudukan sertifikat ganda dari perspektif Hukum Administrasi Negara guna untuk perbaikan sistem administrasi negara khususnya pertanahan di Indonesia.

Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi yang lebih baik terkait pendaftaran tanah dan dapat memberikan kontribusi signifikan dalam upaya menciptakan sistem administrasi pertanahan yang lebih menjamin bagi kepastian hukum masyarakat serta mencegah terulangnya kasus serupa di masa mendatang. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang tersebut maka dalam penelitian ini mengambil judul **“KEDUDUKAN SERTIFIKAT GANDA DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA”**

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kepastian Hukum suatu Sertifikat atas terbitnya Sertifikat Ganda?
2. Bagaimana penyelesaian secara Hukum Administrasi Negara atas terbitnya sertifikat ganda?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum suatu sertifikat dalam terbitnya sertifikat ganda.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian secara Hukum Administrasi Negara atas terbitnya sertifikat ganda.

1.4 Kegunaan

Penelitian dalam penulisan tugas akhir ini memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis yaitu :

1. Kegunaan Teoritis/Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pertanahan, terkait dengan permasalahan sertifikat ganda.⁸

2. Kegunaan Praktik

Untuk dapat meningkatkan pemahaman masyarakat umum tentang aspek hukum sertifikat ganda, sehingga dapat meningkatkan kesadaran hukum dalam urusan pertanahan, sebagai acuan atau bahan referensi bagi semua pembaca, dan sebagai bahan informasi kepada penulis yang tertarik membahas hal yang berkaitan dengan judul penelitian ini.⁹

1.5 Keaslian

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), 21.

⁹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), 358.

Penelitian ini berjudul “Kedudukan Sertifikat Ganda Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara”. Berikut adalah perbandingan penelitian ini dengan tiga penelitian lain yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan telah ada sebelumnya akan diuraikan dalam bentuk tabel di bawah ini sebagai berikut:

Tabel 1.1
Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	Kedudukan Akta Jual Beli dan Tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Kasus Sertipikat Ganda (<i>The Position of the Sale and Purchase Deed and Responsibilities of the Land Deed Official in the Dual Certificate Case</i>)	a. faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya sertipikat ganda yang diterbitkan oleh kepala kantor pertanahan Kabupaten Lampung dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung No. 24/G/2017/PTUN-BL? b. apakah akta jual beli yang diterbitkan dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandar Lampung No. 24/G/2017/PTUN-BL sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998	Peta pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap, faktor manusia baik disebabkan karena human error maupun adanya itikad tidak baik dari pemohon, adanya pemecahan atau pemekaran wilayah, adanya administrasi yang tidak benar di kelurahan dan adanya perubahan tata ruang oleh pemerintah kota.	Perbedaan terletak pada isi pembahasan dalam penelitian terdahulu lebih fokus membahas terkait faktor-faktor penyebab, sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang kedudukan sertifikat ganda ditinjau dari hukum administrasi

		tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah?		
2.	Peran Badan Pertanahan Nasional (Bpn) Kota Bengkulu Dalam Penyelesaian Sengketa Administratif Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda Perspektif Fiqih Siyasah	a. Bagaimana penyelesaian sengketa administratif kepemilikan tanah bersertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bengkulu? b. Bagaimana pandangan fiqh siyasah terhadap penyelesaian sengketa administratif kepemilikan tanah bersertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bengkulu?	Konflik yang terjadi mengenai penguasaan dan pemilikan atas tanah yang terjadi di kota Bengkulu yaitu dua bidang tanah dengan sertifikat Hak Milik No. HM No. 2016 atas nama Andi terletak di kelurahan Bentiring Permai, berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Yani di Badan Pertanahan Nasional Kota Bengkulu luas 1322 M2 dan sebidang tanah dengan sertifikat HM No. 2018 atas nama Fajrul luas 1322 M2 yang oleh kedua belah pihak ternyata dua objek tanah tersebut berada dalam satu lokasi yang sama.	Perbedaan terletak pada isi pembahasan dalam penelitian terdahulu lebih fokus pada peran terhadap BPN dalam penyelesaian sengketa tanah serta dalam perspektif fiqh siyasah sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang kedudukan sertifikat ganda ditinjau dari hukum administrasi
3.	Perlindungan hukum terhadap hak milik atas tanah dalam sertifikat ganda (overlapping) akibat ulah mafia tanah di kecamatan pagedangan (studi putusan nomor 471/pid/2020/pt.dki	a. Bagaimana pandangan Undang-undang Pokok-pokok Agraria tentang sertifikat tanah? b. Bagaimana pertimbangan hakim dalam penyelesaian sengketa tanah yang bersertifikat ganda (overlapping) ulah	Pemalsuan sertifikat tanah yang dilakukan oleh mafia tanah yang mengakibatkan terjadinya penumpukan sertifikat tanah (overlapping).	Perbedaan terletak pada isi pembahasan dalam penelitian terdahulu lebih fokus terhadap perlindungan

	)	mafia tanah di kecamatan pagedangan dalam Putusan Nomor 471/Pid/2020/PT.DKI ?	akta tanah yang dijual kepada korban ini merupakan Tanah milik Bumi Serpong Damai atau biasa di sebut (BSD City).	hukum hak milik atas tanah dalam sertifikat ganda sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang kedudukan sertifikat ganda ditinjau dari hukum administrasi negara
--	---	---	---	--

Sumber: disusun penulis dari berbagai referensi

Dari tiga penelitian terdahulu tersebut tidak ada sebuah kesamaan dengan skripsi yang penulis ambil dengan membahas mengenai Kedudukan Sertifikat Ganda Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara, sehingga perlu untuk melakukan kajian ini.

1.6 Metode Penelitian

Metode yang digunakan yaitu metode penelitian kepustakaan. Metode penelitian kepustakaan yaitu data kepustakaan yang diperoleh atau didapatkan melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian. Penelitian ini mengacu pada data atau bahan-bahan yang berkaitan langsung dengan topik permasalahan yang diangkat.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Metode ini fokus pada kajian terhadap bahan-bahan hukum, baik primer maupun sekunder.¹⁰ Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹¹

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹² Dalam konteks ini, akan dikaji peraturan perundang-undangan terkait pertanahan dan administrasi negara.

b. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus bertujuan untuk menganalisis dan memahami penerapan norma hukum dalam suatu peristiwa hukum konkret. Dalam konteks ini, pendekatan kasus digunakan untuk membedah bagaimana pejabat administrasi negara (dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional) menjalankan kewenangannya serta bagaimana pertanggungjawaban

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), 55-56.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2007), 52.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, 133.

hukum diterapkan ketika terjadi maladministrasi berupa penerbitan sertifikat ganda.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (peraturan perundang-undangan)¹³

Dalam konteks penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan meliputi:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

2) Bahan Hukum Sekunder

¹³ Muhaimin, Muhaimin. "Metode Penelitian Hukum." *Dalam S. Dr. Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, Mataram-NTB: Mataram* (2020).

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan dan mendukung terhadap bahan hukum primer melalui buku, jurnal, pendapat para ahli dan internet untuk mendapatkan informasi mengenai pembahasan yang diteliti¹⁴. Bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hasil penelitian dan pemikiran di bidang hukum, majalah-majalah yang disampaikan dalam berbagai bentuk pertemuan ilmiah seperti diskusi, seminar, lokakarya, media cetak, media cyber, dan lain-lain.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi keputastakaan melalui peraturan perundang-undangan, jurnal dan buku. Penelurusan bahan hukum tersebut dilakukan dengan membaca, mendengarkan, menelaah maupun penelurusan bahan hukum melalui internet dan website penelitian ini.¹⁵

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dengan cara mengumpulkan bahan hukum yang telah terkumpul kemudian menelaah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk memperoleh jawaban terhadap permasalahan penelitian. Analisis bahan hukum yang terkumpul kemudian diolah dengan menggunakan analisis secara deskriptif dengan menggunakan metode

¹⁴ *Ibid hlm. 65*

¹⁵ *Ibid hlm. 65*

interpretasi (penafsiran).¹⁶ Penafsiran yang digunakan adalah penafsiran peraturan-perundang-undangan.

Langkah-langkah yang akan dilakukan dalam penelitian hukum ini, sebagai berikut;

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevan juga bahan-bahan non hukum;
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
- e. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

¹⁶ *Ibid* hlm. 68