

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Tanah memegang peranan yang sangat fundamental dalam keberlangsungan hidup manusia, karena menjadi salah satu sumber daya utama yang menopang aktivitas sosial, ekonomi, dan budaya. Khususnya bagi Indonesia, yang secara geografis merupakan negara agraris dan kepulauan, tanah tidak hanya memiliki nilai strategis dalam menunjang kehidupan individu, tetapi juga menjadi aset vital dalam pembangunan nasional. dalam konteks penyelenggaraan kehidupan bernegara, tanah berfungsi sebagai modal dasar untuk mendorong pertumbuhan dan pemerataan pembangunan guna mencapai tujuan konstitusional, yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengingat pentingnya posisi tanah tersebut, maka pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah harus berada dalam kerangka perlindungan hukum yang kuat, yang dijamin oleh negara sebagai bentuk tanggung jawab dalam mengatur dan mengelola sumber daya agraria demi kepentingan seluruh rakyat Indonesia.¹

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di bawah penguasaan negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini mengandung makna bahwa negara memiliki otoritas tertinggi dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah, guna mencapai tujuan kesejahteraan bersama. Dalam posisi

¹ Dewandaru, P. A., Hastuti, N. T., & Wisnaeni, F. (2020). Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertipikat ganda di badan pertanahan nasional. *Notarius*, 13(1), 154-169.

tersebut, negara berfungsi sebagai pengelola utama yang bertanggung jawab atas distribusi dan penggunaan sumber daya alam secara adil dan merata.

Kebijakan pembangunan di sektor agraria sering kali tidak merefleksikan secara menyeluruh nilai-nilai idealisme yang terkandung dalam norma konstitusional ketika diterapkan dalam praktik. Alih-alih menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, kebijakan tersebut justru berpotensi menimbulkan konflik agraria, penggusuran tanpa pemberian kompensasi yang layak, serta memperlebar ketimpangan dalam akses terhadap lahan. Ketimpangan antara prinsip-prinsip konstitusional dan pelaksanaannya di lapangan menandakan adanya hambatan yang signifikan dalam mewujudkan keadilan sosial secara nyata.

Negara memegang peranan penting dalam penyelesaian permasalahan agraria yang terjadi di masyarakat. Tidak hanya bertugas sebagai penegak hukum, negara juga memiliki tanggung jawab untuk menjamin perlindungan terhadap hak-hak warga negara, khususnya kelompok rentan yang belum memperoleh kepastian hukum atas lahan yang mereka tempati. Upaya yang dapat ditempuh secara nyata adalah dengan melakukan proses sertifikasi tanah secara menyeluruh dan transparan, agar dapat mencegah konflik kepemilikan antarwarga serta mendukung terwujudnya keadilan agraria sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi.

Hak dasar rakyat atas kepemilikan tanah juga diatur dalam UUD 1945. Pasal 28 H Ayat (4) menggarisbawahi bahwa "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun." Ketentuan ini memberikan jaminan atas hak kepemilikan pribadi dan perlindungan dari tindakan sewenang-wenang terhadap

hak tersebut. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan ini, diundangkanlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur secara rinci mengenai hak atas tanah.²

Sistem pertanahan nasional Indonesia yang secara langsung dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), memiliki fungsi dan wewenang yang sangat penting dalam administrasi pendaftaran tanah. ATR/BPN bertanggung jawab untuk menjamin kepastian hukum atas hak tanah melalui pendaftaran, sertifikasi, dan penyelesaian penyelesaian tanah yang terjadi di masyarakat.³ Dengan fungsi yang mencakup pengelolaan informasi pertanahan, pendaftaran aktif, serta kebijakan pengembangan lahan yang efisien dan transparan.⁴

Tanah di Indonesia bukan sekedar barang tidak bergerak yang dapat disimpan, melainkan merupakan sumber daya yang memiliki nilai ekonomi dan sosial yang sangat tinggi. Dalam konteks ini, sertipikat tanah berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan yang memberikan jaminan hukum bagi pemiliknya dan hak menjamin-hak mereka di hadapan hukum. Kepastian hukum yang dihasilkan dari kepemilikan sertipikat ini sangat penting, mengingat kepemilikan tanah dapat mempengaruhi akses individu terhadap sumber daya, modal, dan peluang investasi.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdiri dari dua pendekatan, yaitu pendaftaran sporadik dan sistematis. Pendaftaran sporadik adalah proses di mana

² Nasir, S. M. (2024). Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sertipikat Tanah Ganda Di Kabupaten Gorontalo. *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, 1(11), 1106-1116.

³ Rejekiingsih, T. (2016). Asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum (suatu tinjauan dari teori, yuridis dan penerapannya di indonesia). *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i2.8744>

⁴ Putri, D., Anwary, I., & Qamariyanti, Y. (2023). Pendaftaran tanah secara sistematis di kabupaten kotawaringin timur. *Notary Law Journal*, 2(4), 303-321. <https://doi.org/10.32801/nolaj.v2i4.52>

pendaftaran dilakukan berdasarkan permohonan individu, yang sering kali kurang terstruktur dan dapat berpotensi menimbulkan sengketa hak atas tanah. Sebaliknya, pendaftaran sistematis menjamin pengaturan yang lebih komprehensif dan komprehensif, dengan ATR/BPN melakukan pencatatan berdasarkan wilayah atau wilayah tertentu. Melalui pendekatan sistematis, diharapkan adanya pengelolaan tanah yang lebih jelas dan memudahkan masyarakat dalam memperoleh informasi mengenai status tanah yang dikuasainya.⁵

ATR/BPN, sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pertanahan, memiliki peran sentral dalam menjamin bahwa setiap proses pendaftaran tanah dilaksanakan secara cermat dan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Akurasi dalam proses ini penting agar sertipikat yang diterbitkan benar-benar mewakili hak kepemilikan yang sah. Apabila fungsi ini tidak dijalankan dengan baik, maka risiko terjadinya tumpang tindih hak atas tanah menjadi lebih besar, yang pada gilirannya dapat merugikan pihak yang berhak dan memicu ketidakstabilan sosial. Oleh karena itu, peran ATR/BPN tidak hanya mendukung kepastian hukum, tetapi juga berkontribusi pada terciptanya stabilitas sosial dan ekonomi. Keberhasilan lembaga ini dalam menjalankan fungsinya akan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap sistem pertanahan nasional, serta memberikan rasa aman dalam pengelolaan hak atas tanah.

Tanggung jawab ATR/BPN dalam menciptakan dan menjaga kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi elemen utama dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem agraria nasional. Permasalahan yang

⁵ Putra, N. and Alfarisi, S. (2022). Jaminan hukum terkait pencatatan sertipikat kepemilikan tanah. JLL, 1(1), 48-61. <https://doi.org/10.61715/jlexlectio.v1i1.16>

muncul akibat lemahnya pengawasan serta tingginya potensi kesalahan dalam proses pendaftaran tanah menunjukkan perlunya penanganan yang serius demi menjamin perlindungan hak-hak masyarakat. Penguatan sistem administrasi pertanahan yang transparan dan akuntabel akan memberikan jaminan hukum yang lebih baik, menciptakan rasa aman bagi masyarakat dalam melakukan aktivitas investasi, serta mendukung pembangunan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan di Indonesia.

Administrasi pertanahan yang baik dan terorganisir sangat penting untuk menciptakan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum ini tidak hanya melindungi hak-hak pemilik tanah, tetapi juga berfungsi untuk menghindari konflik di masyarakat yang sering kali muncul sebagai dampak dari ketidakjelasan status kepemilikan tanah.⁶ Dengan adanya ATR/BPN sebagai pengelola administrasi pertanahan, upaya menjaga keadilan dan menegakkan hak-hak masyarakat dapat lebih efektif, sehingga perlindungan terhadap hak atas tanah dapat terwujud secara optimal. Implementasi administrasi yang efektif pastinya akan memperkuat legitimasi sertifikat tanah dan menurunkan risiko terjadinya sertifikat ganda, yang pada akhirnya berkontribusi pada stabilitas sosial dan ekonomi masyarakat.⁷

Fenomena penerbitan sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional

⁶ Silaban, B., Tuasalamony, R., Afriyanti, S., Sahupala, D., Rahayaan, L., Wakang, F., ... & Nunumete, F. (2023). Sosialisasi pendaftaran tanah sebagai upaya meminimalisir konflik pertanahan di negeri tulehu. *pattimuramengabdi*, 1(4), 179-185. <https://doi.org/10.30598/pattimuramengabdi.1.4.179-185>

⁷ Deviantari, U. and Djurdjani, D. (2023). Literature review: pengaruh administrasi pertanahan dalam penilaian tanah. *Geoid*, 18(2), 265. <https://doi.org/10.12962/j24423998.v18i2.11342>

(ATR/BPN) menjadi bukti adanya kelemahan struktural dalam sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Dalam kerangka hukum positif, pengaturan mengenai perlindungan hak atas tanah serta pendaftaran tanah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Kedua regulasi tersebut menegaskan bahwa proses penerbitan sertifikat harus menjamin asas kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak yang sah. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masih terdapat kelalaian administratif yang menyebabkan hak kepemilikan atas sebidang tanah dimiliki oleh dua pihak atau lebih. Dalam hal terjadi kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian bagi pihak tertentu, ATR/BPN dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara, sepanjang tindakan tersebut diwujudkan dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang cacat hukum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dasar hukum untuk menuntut pembatalan atau perbaikan KTUN diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Mengenai kompensasi atau ganti rugi, meskipun rezim hukum administrasi tidak menetapkan nominal baku, Pasal 97 ayat (9) UU PTUN memberikan ruang bagi hakim untuk memerintahkan pembayaran ganti rugi berdasarkan kerugian riil yang dapat dibuktikan di persidangan.

Sertifikat ganda didefinisikan sebagai keadaan di mana dua atau lebih pihak yang memiliki sertifikat yang sah atas bidang tanah yang sama, menimbulkan kebingungan dan perselisihan dalam hal kepemilikan. Karakteristik dari sertifikat

ganda ini sering kali menunjukkan kelemahan dalam sistem pendaftaran tanah yang berlangsung, di mana masing-masing sertifikat diakui secara hukum, tetapi berpegang pada hak milik yang saling tumpang tindih. Penyebab utama terjadinya sertifikat ganda bervariasi, termasuk kesalahan teknis dalam proses pendaftaran, tumpang tindih peta yang tidak diperbarui, serta kelalaian pejabat yang bertanggung jawab dalam pengajuan sertifikat. Hal ini menunjukkan bahwa administrasi pertanahan yang kurang ketat dan tidak terintegrasi menjadi salah satu faktor pendorong yang berkontribusi pada fenomena ini.⁸

Masalah sertifikat hak milik ganda dalam sistem pertanahan nasional Indonesia merupakan isu yang sangat penting dan relevan untuk dikaji. Fenomena ini mencerminkan kelemahan serius dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mengakibatkan konflik berkepanjangan antara pihak-pihak yang mengklaim hak atas tanah yang sama. Dalam banyak kasus, sertifikat ganda terjadi akibat kurangnya verifikasi dan validasi yang memadai dalam proses pendaftaran tanah, baik oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) maupun oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).⁹

Kasus sertifikat ganda menimbulkan dampak negatif yang luas, tidak hanya dalam ranah hukum, tetapi juga merambah aspek sosial dan ekonomi. Para pihak yang terlibat kerap dipaksa menempuh proses litigasi yang memakan waktu lama dan biaya tinggi, tanpa adanya jaminan akan tercapainya keadilan substantif. Dari

⁸ Siregar, D., Mahasari, J., Mendrofa, S., Gea, H., Zai, C., Lubis, M., ... & Ndruru, H. (2024). Penyuluhan hukum; tentang pentingnya sertifikat tanah. *Jurnal Aplikasi Dan Inovasi Ipteks Soliditas (J-Solid)*, 7(1), 98. <https://doi.org/10.31328/js.v7i1.5239>

⁹ Anggraeni, S. and Marwanto, M. (2020). Kewenangan dan tanggung jawab hukum pejabat pembuat akta tanah dalam pelaksanaan pendaftaran hak tanggungan secara elektronik. *Acta Comitas*, 5(2), 261. <https://doi.org/10.24843/ac.2020.v05.i02.p05>

sisi ekonomi, kegiatan investasi dan pengembangan lahan oleh pemilik yang merasa memiliki hak sah atas tanah menjadi tertunda atau bahkan gagal total, yang pada akhirnya menghambat pertumbuhan ekonomi lokal. Oleh karena itu, urgensi kajian mendalam terhadap fenomena sertifikat ganda serta bentuk pertanggungjawaban perdata oleh ATR/BPN menjadi sangat penting dalam konteks penelitian ini. Mengingat peran strategis ATR/BPN dalam tata kelola pertanahan nasional, analisis terhadap tanggung jawab kelembagaan mereka dalam menangani kasus semacam ini dapat menjadi landasan untuk memperkuat sistem pencegahan sengketa tanah di masa depan.¹⁰

Kesenjangan antara praktik dan regulasi dalam hukum pertanahan Indonesia menjadi sorotan utama dalam memahami fenomena sertifikat hak milik ganda. Meskipun terdapat aturan hukum yang jelas mengenai pendaftaran dan pengelolaan tanah, kenyataan di lapangan sering kali menunjukkan adanya perbedaan yang mencolok. Salah satu penyebab utama kesenjangan ini adalah lemahnya pengawasan dan kontrol internal dalam tubuh Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).¹¹ Proses pendaftaran tanah yang seharusnya mengikuti prosedur dan ketentuan hukum sering kali tidak diimplementasikan dengan optimal, sehingga memungkinkan terjadinya kesalahan dalam penerbitan sertifikat. Misalnya, kesalahan teknis atau administrasi dapat muncul akibat kelalaian dalam verifikasi data, yang menyebabkan dua pihak atau lebih memperoleh sertifikat hak milik atas

¹⁰ Endriana, M. S. and Ispriyarso, B. (2022). Balik nama sertifikat hak milik atas tanah dalam jual beli tanah di kantor pertanahan nasional kabupaten batang. *Notarius*, 15(1), 204-219. <https://doi.org/10.14710/nts.v15i1.46035>

¹¹ Masriani, Y. T. (2022). Pentingnya kepemilikan sertifikat tanah melalui pendaftaran tanah sebagai bukti hak. *Jurnal Usm Law Review*, 5(2), 539-552. <https://doi.org/10.26623/julr.v5i2.5777>

bidang tanah yang sama.¹²

Kurangnya sistem monitoring yang efektif dan transparan juga menjadi faktor penyebab masalah ini. Meski telah terdapat berbagai regulasi yang mengatur hal tersebut, praktik di lapangan tidak selalu mematuhi standar yang ditetapkan, yang mengakibatkan timbulnya sertipikat ganda yang sebenarnya bisa dihindari melalui kontrol yang lebih ketat. Hal ini menciptakan hukum yang tidak hanya merugikan pemilik sah tetapi juga mengganggu stabilitas sosial dan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk mengembangkan sistem yang memadai dan berbasis teknologi yang dapat mendukung ATR/BPN dalam mengawasi dan memverifikasi pendaftaran tanah secara informasi yang lebih akurat dan efisien.¹³

Penyelesaian sengketa tanah akibat sertipikat hak milik ganda umumnya dapat dilakukan melalui dua pendekatan utama, yakni litigasi dan non-litigasi. Penyelesaian melalui jalur litigasi menawarkan kepastian hukum karena diputuskan oleh lembaga peradilan yang berwenang, namun pendekatan ini kerap memakan waktu lama, biaya besar, serta berpotensi memperuncing konflik antar pihak yang bersengketa. Sebaliknya, pendekatan non-litigasi seperti mediasi atau negosiasi menjadi alternatif penyelesaian yang lebih efisien dan ekonomis. Melalui mekanisme ini, para pihak dimungkinkan untuk merumuskan solusi bersama secara musyawarah, yang tidak hanya menghindari proses hukum yang kompleks, tetapi juga berpotensi menjaga hubungan baik antar pihak serta mencegah konflik berkepanjangan.

¹² Wirakusuma, F. A., Toni, F., & Suwartika, R. (2021). Model sistem informasi monitoring berkas kepemilikan tanah berbasis web pada badan pertanahan nasional. *Jutisi : Jurnal Ilmiah Teknik Informatika Dan Sistem Informasi*, 10(3), 567. <https://doi.org/10.35889/jutisi.v10i3.726>

¹³ *Ibid.*

Studi kasus Putusan No. 79 PK/TUN/2018 menyoroti sengketa pertanahan di Makassar yang dipicu oleh keputusan pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang membatalkan Sertipikat Hak Milik No. 2/Sawerigading (Mangkura) atas nama dr. Hasan Anoez, yang telah diperoleh secara sah dan tercatat atas nama Ny. Margaretha Tjandra. Pembatalan ini dilakukan melalui Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan dan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar, yang kemudian dinyatakan cacat hukum administrasi oleh pengadilan. Perkara ini mengungkapkan ketidakpatuhan pejabat tata usaha negara terhadap putusan perdata yang telah berkekuatan hukum tetap, serta lemahnya koordinasi internal BPN dalam memastikan kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah. Sengketa ini tidak hanya menunjukkan adanya pelanggaran prosedural dalam penerbitan dan pembatalan sertipikat, tetapi juga mencerminkan potensi kerugian ekonomi dan ketidakpastian hukum bagi pemilik sah. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan pada analisis pertanggungjawaban perdata dan administrasi BPN atas penerbitan keputusan yang bertentangan dengan putusan pengadilan, serta menilai efektivitas mekanisme perlindungan hukum bagi masyarakat dalam kasus pembatalan hak atas tanah.

Permasalahan penelitian mengenai tuntutan ganti rugi atas penerbitan sertipikat ganda dalam konteks ini sangat penting untuk dikaji secara akademis. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas isu-isu yang muncul akibat konflik hak tanah di Indonesia, di mana kepemilikan tanah yang sah sering kali dipertentangkan karena kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih dalam tentang mekanisme tanggung jawab

ATR/BPN ketika terjadi penegakan hukum, terutama terkait tuntutan ganti rugi dari pihak yang dirugikan oleh pelanggaran hak yang disebabkan oleh sertipikat ganda. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis integrasi hukum yang belum banyak dikaji, yakni bagaimana ATR/BPN menjalankan fungsi pengawasan dan pendaftaran tanah yang aman dan efektif, serta tanggung jawabnya dalam konteks pertanggungjawaban perdata.

Kontribusi penelitian ini bagi pengembangan ilmu hukum agraria dan administrasi negara tidak dapat diabaikan. Dengan menganalisis pertanggungjawaban ATR/BPN, penelitian ini memberikan kerangka kerja untuk memahami dan mereformasi sistem pendaftaran tanah agar lebih responsif dan bermanfaat bagi masyarakat. Penelitian ini juga menggugah pemikiran untuk melakukan perubahan kebijakan yang mendukung penguatan struktur dan mekanisme administrasi pertanahan di Indonesia, sehingga potensi terjadinya konflik dan penyelamatan dapat diminimalkan. Melalui pendekatan yang komprehensif ini, penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pada literatur hukum perdata serta memberikan rekomendasi kebijakan yang dapat membantu menciptakan kepastian hukum dan menjaga keadilan bagi masyarakat yang berhak atas tanah.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah ada unsur perbuatan melanggar hukum oleh ATR/BPN terhadap terbitnya sertipikat hak milik ganda?
2. Apa upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pihak yang dirugikan akibat

sertipikat hak milik ganda?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mengkaji unsur perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) terhadap penerbitan sertipikat hak milik ganda.
2. Untuk menganalisis upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pihak yang dirugikan akibat sertipikat hak milik ganda.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah di kemukakan, maka ada beberapa manfaat dari penelitian ini adalah;

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pertanahan dan hukum perdata mengenai pertanggungjawaban badan publik. Secara khusus, hasil penelitian ini akan memperkaya literatur mengenai konsep perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) dalam konteks administrasi pertanahan oleh instansi negara, serta memperluas pemahaman mengenai hubungan antara administrasi pertanahan dan perlindungan hukum hak atas tanah. Selain itu, penelitian ini juga akan menjadi rujukan akademik dalam mengkaji tanggung jawab negara atau lembaga pemerintah dalam konteks penerbitan sertipikat ganda yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan informasi dan pemahaman yang berguna bagi masyarakat, aparat penegak hukum, praktisi hukum, dan pejabat pertanahan mengenai langkah-langkah hukum yang dapat ditempuh ketika terjadi kasus sertipikat hak milik ganda. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam memperbaiki tata kelola pertanahan dan sistem administrasi sertifikasi agar dapat menjamin kepastian hukum dan mencegah terulangnya kasus serupa di masa mendatang. Di samping itu, penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar pembentukan kebijakan atau peraturan teknis yang lebih akuntabel dalam proses pendaftaran dan penerbitan sertipikat tanah.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Landasan Teori

a. Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat Theory*)

Pada awal abad ke-19 tepatnya pada tahun 1802-1861, Friedrich Julius Stahl adalah salah satu tokoh utama penggagas konsep *Rechtsstaat* (negara hukum) yang menekankan pentingnya supremasi hukum dalam menjalankan kekuasaan negara. Dalam pandangannya, negara hukum adalah suatu sistem di mana kekuasaan pemerintah dibatasi oleh hukum demi melindungi hak-hak asasi warga negara. Ciri utama negara hukum menurut Stahl adalah adanya pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan pengakuan

serta perlindungan terhadap hak-hak individu.

Konsep ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Kelsen dengan pendekatan positivistik, bahwa hukum harus dipisahkan dari moral, dan kekuasaan negara harus tunduk pada norma hukum tertinggi (*grundnorm*). Di Indonesia, konsep negara hukum diadopsi dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Konsep ini juga mendapat penguatan dari tokoh nasional seperti Jimly Asshiddiqie dan Satjipto Rahardjo yang menekankan bahwa negara hukum di Indonesia tidak hanya legalistik-formal, tetapi juga mengandung dimensi keadilan substantif.¹⁴

Dalam konteks penelitian ini, teori negara hukum memberikan kerangka dasar bahwa Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) sebagai lembaga negara wajib tunduk pada hukum dalam menjalankan kewenangannya, termasuk dalam proses pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat. Ketika terjadi kesalahan seperti penerbitan sertifikat ganda, maka prinsip negara hukum menuntut adanya mekanisme pertanggungjawaban terhadap tindakan tersebut. Negara hukum tidak hanya menekankan kepatuhan prosedural, tetapi juga menuntut perlindungan hak milik masyarakat atas tanah, serta pemberian keadilan jika terjadi pelanggaran.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie & Safa’at, M. Ali. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI.

b. Teori Kepastian Hukum (*Legal Certainty Theory*)

Pada Tahun 1878-1949 Gustav Radbruch mengemukakan bahwa dalam setiap sistem hukum, terdapat tiga nilai dasar: keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Kepastian hukum adalah kondisi di mana hukum dapat ditegakkan secara konsisten, dapat diprediksi, dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Tanpa kepastian hukum, masyarakat tidak dapat mempercayai institusi negara atau menjalankan aktivitas sosial dan ekonominya secara tenang.

Konsep ini kemudian diadopsi dalam berbagai sistem hukum modern, termasuk sistem hukum Indonesia, dan menjadi prinsip penting dalam administrasi publik dan pelayanan hukum. Kepastian hukum juga menjadi bagian integral dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), termasuk dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum berkaitan erat dengan validitas dan keabsahan sertifikat tanah sebagai bukti hak milik.

Kepastian hukum menjadi tujuan akhir dari proses pendaftaran dan sertifikasi tanah. Fenomena sertifikat ganda merupakan bentuk pelanggaran serius terhadap asas ini, karena menciptakan kebingungan, konflik hukum, dan ketidakpercayaan terhadap sistem pertanahan nasional. teori kepastian hukum digunakan untuk menilai seberapa jauh ATR/BPN telah menjalankan tanggung jawabnya dalam menjaga

integritas data pertanahan dan mencegah terjadinya tumpang tindih hak. Selain itu, teori ini juga mendukung analisis terhadap pentingnya sistem pendaftaran yang tertib, akurat, dan berbasis teknologi demi tercapainya perlindungan hak atas tanah secara efektif.

1.5.2 Konsep Dasar Hukum Agraria dan Pendaftaran Tanah

a. Sejarah dan Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia

Sejarah dan perkembangan hukum agraria di Indonesia merupakan suatu tema kompleks yang mencerminkan perjalanan panjang dari aspek kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah. Dari zaman kolonial Belanda hingga era reformasi, berbagai perubahan dan kebijakan telah diimplementasikan untuk menjawab tantangan di bidang agraria. Ketika Indonesia merdeka pada tahun 1945, negara ini mewarisi warisan hukum agraria kolonial yang menciptakan ketidakadilan dalam kepemilikan tanah. Dalam konteks tersebut, lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 tahun 1960 menjadi momen krusial, mengubah paradigma hukum agraria di negara ini dengan menegaskan hak atas tanah bagi masyarakat dan menciptakan kejelasan tahapan redistribusi tanah.¹⁵

Pada era Orde Lama dan Orde Baru, upaya reforma agraria mengalami dinamika yang berfluktuasi. Meski terdapat beberapa kebijakan untuk redistribusi tanah, pelaksanaannya sering kali

¹⁵ Krismantoro, D. (2022). Sejarah dan perkembangan hukum agraria di indonesia dalam memberikan keadilan bagi masyarakat. *Ijd-Demos*, 4(2). <https://doi.org/10.37950/ijd.v4i2.287>

terhambat oleh konflik kepentingan, baik di tingkat politik maupun ekonomi. Penegakan hukum yang lemah sering kali membuat redistribusi tanah tidak efektif, sehingga ketimpangan kepemilikan tanah semakin melebar. Oleh karena itu, berbagai gerakan agraria yang berupaya menuntut keadilan hukum bagi petani mulai bermunculan, menarik perhatian masyarakat terhadap isu-isu agraria yang mendesak, di samping peran advokasi hukum yang semakin penting dalam memperjuangkan hak-hak petani.¹⁶ Masuk ke era reformasi di akhir tahun 1990-an, hukum agraria di Indonesia memasuki babak baru dengan diberlakukannya kebijakan yang lebih demokratisasi. Perubahan ini mencerminkan semangat untuk mengatasi ketidakadilan struktural yang telah dihapus sejak lama. Namun, meskipun berbagai undang-undang baru dan kebijakan agraria diperkenalkan, seperti Peraturan Presiden No. 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria, tantangan besar tetap ada dalam implementasinya di lapangan.¹⁷

b. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia telah mengalami perkembangan yang signifikan, terutama melalui penerapan Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) yang dimulai sebagai bagian

¹⁶ Wirawan, V. (2023). Agrarian development in indonesia: post-reformation legal and sociological perspectives. *Journal of Advanced Zoology*, 44(3), 635-642. <https://doi.org/10.17762/jaz.v44i3.959>

¹⁷ Amaliyah, A., Ma'ruf, M., Sary, N., & Bitu, S. (2021). Reforma agraria dan penanganan sengketa tanah. *Hermeneutika Jurnal Ilmu Hukum*, 5(1). <https://doi.org/10.33603/hermeneutika.v5i1.4892>

dari upaya untuk meningkatkan kepastian hukum dalam penguasaan dan pengelolaan tanah. Perlindungan tanah merupakan proses penting yang tidak hanya berdampak pada pemilik tanah tetapi juga pada penguatan sistem perekonomian secara keseluruhan. Dalam kerangka hukum agraria nasional, PTSL diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan tanah yang terjadi di masyarakat, meningkatkan transparansi, dan mengurangi konflik agraria yang sering kali timbul akibat penutupan status tanah.¹⁸ Program ini merupakan langkah penting untuk mempercepat proses pendaftaran tanah yang sebelumnya dianggap lambat dan kompleks, salah satunya dengan menggunakan teknologi pemetaan seperti pesawat tanpa awak (drone).

Dengan luas wilayah Indonesia yang mencapai 2,01 juta km², tantangan yang ada adalah mencapai kecepatan dan efisiensi dalam pendaftaran tanah, dan teknologi drone dapat membantu dalam pemetaan dan pengumpulan data. Dalam konteks ini, sistem pendaftaran tanah nasional diatur oleh peraturan perundang-undangan, tetapi seringkali mengalami kekurangan dalam penerapan hukum dan administrasi. Menurut Ivan, penghapusan Surat Keterangan Tanah sebagai bagian dari pendaftaran tanah pertama kali dapat menimbulkan masalah baru dalam hal alat bukti yang dapat digunakan dalam sengketa tanah, yang dapat memperlambat proses penyelesaian jika terjadi

¹⁸ Sudrajat, C., Suriaatmadja, T. T., & Jamilah, L. (2023). Problems with Complete Systematic Land Registration Regulations Perspective of Legal Certainty. *Journal La Sociale*, 4(1), 8-19. <https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v4i1.753>

perselisihan.¹⁹ keberhasilan pendaftaran tanah melalui PTSL tidak hanya membutuhkan kecepatan tetapi juga menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah, yang menjadi salah satu masalah kunci dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Pembentukan perangkat hukum yang kokoh menjadi sangat penting untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas dalam proses pendaftaran tanah. Selain itu, pentingnya menekankan asas sederhana dalam pendaftaran tanah yang tidak hanya menjamin kepastian hukum tetapi juga menyederhanakan prosedur, memungkinkan masyarakat untuk menavigasi sistem pendaftaran dengan lebih mudah.²⁰

sistem pendaftaran tanah di Indonesia terus bertransformasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang berkembang dan mengurangi potensi sengketa. Meski berbagai tantangan sistematis dihadapi, adanya komitmen untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem ini dengan memanfaatkan teknologi modern, serta pembaruan regulasi, dapat mengarah pada pencapaian tujuan akhir dari pendaftaran tanah, yaitu kepastian hukum dan keadilan akses tanah bagi semua Masyarakat.²¹

c. Sertipikat Hak Milik dan Legalitasnya

¹⁹ Ivan, C. (2018). Implikasi hukum dihapuskannya surat keterangan tanah dalam sistem pendaftaran tanah pertama kali. *Perspektif*, 23(1), 25. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v23i1.683>

²⁰ Aisyah, A., Susmiyati, H., & Al-Hidayah, R. (2020). Implementasi asas sederhana pendaftaran tanah sistematis lengkap dalam menjamin hak keperdataan. *Petitum*, 8(2), 131-142. <https://doi.org/10.36090/jh.v8i2.813>

²¹ Parmono, A. and Rachmati, A. (2024). Implementasi program ptsl sebagai solusi efektif dalam penyelesaian sengketa tanah di kabupaten jemmer. *Journal of Indonesian Social Society (Jiss)*, 2(2), 100-106. <https://doi.org/10.59435/jiss.v2i2.253>

Sertipikat hak milik atas tanah merupakan instrumen legal yang memiliki kekuatan pembuktian yuridis dalam sistem hukum pertanahan nasional Indonesia. Fungsi utama sertipikat ini adalah sebagai alat bukti atas pengakuan negara terhadap kepemilikan seseorang terhadap sebidang tanah tertentu. Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertipikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan yuridis yang tercantum di dalamnya, selama tidak dibuktikan sebaliknya melalui jalur hukum.²²

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yaitu negara tidak menjamin kebenaran mutlak dari data dalam sertipikat, namun memberikan kekuatan pembuktian hukum dan perlindungan kepada pemilik yang beritikad baik. Sertipikat memiliki posisi strategis dalam pelaksanaan perbuatan hukum atas tanah, seperti jual beli, hibah, waris, hingga pembebanan hak tanggungan, karena menjadi syarat administratif dan legalitas utama. Legalitas sertipikat hak milik juga mencerminkan hasil verifikasi administratif oleh Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang bertanggung jawab dalam menjamin ketertiban data pertanahan. Dengan demikian, sertipikat bukan hanya dokumen administratif, tetapi

²² Putra, N. and Alfarisi, S. (2022). Jaminan hukum terkait pencatatan sertipikat kepemilikan tanah. JLL, 1(1), 48-61. <https://doi.org/10.61715/jlexlectio.v1i1.16>

memiliki kedudukan sebagai bukti otentik yang menciptakan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak pemegangnya²³

1.5.3 Tanggung Jawab Perdata dalam Hukum Indonesia

a. Pengertian Perbuatan Melanggar Hukum (PMH)

Perbuatan Melanggar Hukum (PMH) dalam konteks hukum Indonesia merupakan tindakan yang dilakukan oleh suatu individu atau badan hukum yang melanggar ketentuan perundang-undangan atau mengabaikan hak orang lain. Konsep ini tertuang dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menegaskan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum, yang mengakibatkan kerugian kepada orang lain, diwajibkan untuk memberikan ganti rugi. Dalam pengertian yang lebih spesifik, PMH mencakup tiga unsur utama: adanya perbuatan yang melanggar hukum, kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan tersebut, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian yang dialami oleh pihak yang dirugikan.²⁴

Sebagai salah satu aspek dari hukum perdata, PMH di Indonesia juga diatur melalui mekanisme ganti rugi. ketika seseorang terlibat dalam tindakan yang melanggar hukum atau melanggar hak orang lain, ia bertanggung jawab untuk memperbaiki kerugian yang ditimbulkan.

²³ Santoso, U. (2018). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.

²⁴ Sari, I. (2020). Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam hukum pidana dan hukum perdata. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 11(1). <https://doi.org/10.35968/jh.v11i1.651>

Hal tersebut tidak hanya mengacu pada kerugian fisik, tetapi juga mencakup kerugian immateriel yang sering kali lebih sulit diukur. Implikasi dari hal ini adalah bahwa individu atau badan hukum yang melakukan PMH wajib untuk memberikan kompensasi yang layak kepada pihak yang dirugikan.²⁵

b. Pertanggungjawaban Perdata Instansi Pemerintah

Pertanggungjawaban perdata merupakan suatu konsekuensi hukum yang timbul apabila seseorang atau suatu subjek hukum melakukan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) atau wanprestasi, yang mengakibatkan kerugian bagi pihak lain. Dalam hukum Indonesia, hal ini diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata, yang menyatakan bahwa "tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut."

Secara umum, pertanggungjawaban perdata identik dengan kewajiban untuk memberikan restitusi atau ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan. Konsep ini tidak hanya berlaku bagi subjek hukum privat (perorangan atau badan hukum swasta), melainkan juga bagi instansi pemerintah, termasuk lembaga dan pejabat negara, dalam kapasitasnya melakukan tindakan administrasi atau pelayanan publik.

Meskipun instansi pemerintah merupakan organ negara,

²⁵ *Ibid*

keberadaannya tidak menempatkan mereka di atas hukum. Pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan publik tetap tunduk pada prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), di mana setiap tindakan administratif yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, termasuk secara perdata apabila merugikan warga negara.

Dasar hukum pertanggungjawaban perdata instansi pemerintah antara lain:

- a. Pasal 1365 KUHPerdata – tentang perbuatan melanggar hukum;
- b. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 21 ayat (1), yang menyebutkan bahwa pejabat pemerintah dan/atau badan pemerintah bertanggung jawab atas keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan apabila menimbulkan kerugian;
- c. Yurisprudensi Mahkamah Agung, yang menegaskan bahwa lembaga negara dapat digugat secara perdata jika tindakan administratifnya terbukti melanggar hukum atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

1.5.4 Peran dan Kewenangan ATR/BPN dalam Sistem Pertanahan Nasional

a. Fungsi dan Tugas Pokok ATR/BPN

Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala (Peraturan Presiden

Nomor 20 Tahun 2015). Dalam konteks ketatanegaraan, ATR/BPN memiliki fungsi strategis dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dikemukakan oleh Hutagalung (2017) dalam bukunya "Hukum Pertanahan di Indonesia", ATR/BPN berperan vital dalam mengembangkan dan mengevaluasi kebijakan di bidang pertanahan, termasuk perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan.²⁶

Tugas pokok ATR/BPN mencakup spektrum yang luas dalam administrasi pertanahan, mulai dari penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, hingga pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan. ATR/BPN memiliki tanggung jawab dalam penyelesaian sengketa, konflik, dan perkara pertanahan yang menjadi salah satu isu krusial dalam tata kelola pertanahan nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, ATR/BPN juga mengemban fungsi pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sebagaimana diuraikan dalam studi komprehensif oleh Parlindungan (2018) tentang "Pendaftaran Tanah di Indonesia".²⁷

ATR/BPN pada Aspek pelayanan publik dalam menjalankan fungsi pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah kepada masyarakat. ATR/BPN berperan penting

²⁶ Hutagalung, A.S. (2017). Hukum Pertanahan di Indonesia. Jakarta: Rajawali Press.

²⁷ Sutedi, A. (2019). "Optimalisasi Peran ATR/BPN dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan". Jurnal Hukum dan Pembangunan, 41(3), 385-404.

dalam modernisasi administrasi pertanahan melalui pengembangan sistem informasi pertanahan dan manajemen pertanahan berbasis elektronik. Sejalan dengan era digital, ATR/BPN terus mengembangkan inovasi pelayanan publik untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan pertanahan, termasuk implementasi program-program strategis seperti Komputerisasi Kantor Pertanahan dan layanan pertanahan elektronik.²⁸

b. Kewenangan ATR/BPN dalam Penerbitan Sertipikat

Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan strategis dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan di Indonesia, termasuk di dalamnya kewenangan untuk menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Kewenangan tersebut didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang ATR/BPN, yang mengatur tugas pokok dan fungsi ATR/BPN dalam melaksanakan kebijakan dan layanan pertanahan secara nasional. Dalam hal ini, ATR/BPN memiliki tanggung jawab administratif untuk melakukan pengumpulan data yuridis dan fisik, melakukan pengukuran, pemetaan, dan pembuktian atas status kepemilikan sebelum penerbitan sertipikat. Sertipikat yang diterbitkan oleh ATR/BPN menjadi bukti hukum yang sah atas penguasaan tanah

²⁸ Risnarto. (2021). "Transformasi Digital dalam Pelayanan Pertanahan". Jurnal Bhumi, 7(1), 48-63.

dan memberikan perlindungan terhadap kepemilikan yang diakui negara.²⁹

Penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh ATR/BPN dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Dalam praktiknya, pendaftaran dilakukan secara sistematis maupun sporadis, dengan proses yang mencakup permohonan, pemeriksaan data yuridis, pengukuran bidang tanah, pengumuman, serta penerbitan sertipikat. Proses ini memerlukan kecermatan dan akurasi karena kesalahan dalam prosedur dapat menimbulkan sengketa, terutama apabila data yuridis yang digunakan tidak sesuai dengan kondisi riil di lapangan. Oleh karena itu, kewenangan ATR/BPN dalam menerbitkan sertipikat harus dilaksanakan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan akuntabilitas administratif.³⁰

1.6 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis, ditebukan beberapa penelitian terdahulu yang dapat di jadikan perbandingan dengan penelitian ini:

²⁹ Santoso, U. (2018). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.

³⁰ Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan

1.6.1 Dalam penelitian thesis yang dilakukan oleh Dolf Dominikus Saluling pada tahun 2022, yang berjudul *“Penerbitan Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah Pada Masa Pemblokiran di Badan Pertanahan Nasional Kota Manado”*, merupakan sebuah studi hukum empiris yang bertujuan untuk menganalisis tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Manado dalam kasus terbitnya sertipikat ganda selama masa pemblokiran tanah. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif, menggabungkan data primer dari hasil wawancara dan data sekunder dari studi literatur, yang kemudian dianalisis secara deskriptif untuk memperoleh pemahaman menyeluruh terhadap fenomena yang diteliti. Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi bentuk tanggung jawab ATR/BPN dan perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada pihak yang dirugikan akibat tumpang tindih sertipikat hak atas tanah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggung jawab ATR/BPN dalam kasus tersebut mencakup pelaksanaan putusan pengadilan berupa pembatalan sertipikat yang cacat hukum, serta upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi antara pihak-pihak yang bersengketa. Selain itu, ditemukan pula bahwa pihak yang dirugikan memiliki akses terhadap upaya hukum melalui gugatan perdata maupun pidana terhadap oknum yang terlibat dalam penerbitan sertipikat tersebut. Penelitian ini juga menggarisbawahi pentingnya perlindungan hukum yang bersifat preventif maupun represif, terutama dalam konteks pendaftaran tanah

yang dilakukan selama status tanah sedang diblokir. Perlindungan tersebut merujuk pada Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 dan praktik pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan. Berdasarkan temuan tersebut, penulis dalam penelitian ini merekomendasikan agar ATR/BPN meningkatkan sistem pengawasan dan kehati-hatian dalam menjalankan proses administrasi pertanahan, serta memastikan bahwa mekanisme pemblokiran tanah dijalankan secara efektif untuk mencegah munculnya sertifikat ganda yang merugikan masyarakat.³¹

- 1.6.2 Penelitian tesis yang dilakukan oleh Sofi Anjasari pada tahun 2024 dengan judul *“Analisis Terhadap Penerbitan Sertipikat Ganda (Overlapping) SHM No. 15 dengan SHGB No. 2663 Berdasarkan Asas Kepastian Hukum”*, mengangkat isu serupa dengan fokus pada aspek kepastian hukum dalam konteks pertentangan dua jenis hak atas tanah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif yang mengandalkan kajian pustaka dan analisis terhadap putusan-putusan pengadilan terkait konflik sertifikat ganda. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pertimbangan hukum hakim dalam memutus perkara pertanahan yang melibatkan SHM dan SHGB pada objek tanah yang sama, serta mengevaluasi konsistensi penerapan asas kepastian hukum dalam putusan-putusan tersebut. Hasil analisis memperlihatkan bahwa terdapat ketidakkonsistenan dalam

³¹ Saluling, D. D. (2022). *Penerbitan Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah Pada Masa Pemblokiran di Badan Pertanahan Nasional Kota Manado* (Tesis Magister, Universitas Hasanuddin).

putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga peninjauan kembali, yang justru memperburuk ketidakpastian hukum bagi para pihak yang bersengketa. Kondisi ini diperparah oleh fakta bahwa sertifikat diterbitkan tanpa verifikasi yang memadai oleh ATR/BPN, sehingga menyebabkan tumpang tindih kepemilikan. Penelitian ini menyoroti pentingnya akurasi dan integrasi data dalam proses administrasi pertanahan serta perlunya penerapan prinsip kehati-hatian dalam setiap tahapan penerbitan sertifikat. Oleh karena itu, penulis merekomendasikan agar ATR/BPN memperkuat sistem informasi pertanahan, meningkatkan validasi data, dan secara konsisten menerapkan asas kepastian hukum sebagai dasar dalam mengambil kebijakan administrasi pertanahan.³²

Berdasarkan kajian terhadap beberapa penelitian terdahulu, terdapat perbedaan mendasar antara penelitian terdahulu dan penelitian ini terletak pada pendekatan analisis, ruang lingkup substansi hukum, serta fokus terhadap aspek tanggung jawab perdata Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam perspektif sistem pertanahan nasional secara lebih menyeluruh. Penelitian yang dilakukan oleh Dolf Dominikus Saluling (2022) lebih menekankan pada studi kasus di wilayah ATR/BPN Kota Manado, dengan fokus terhadap penerbitan sertifikat ganda selama masa pemblokiran, serta bagaimana tanggung jawab administratif dijalankan dalam konteks lokal. Sementara itu, penelitian oleh Sofi Anjasari (2024)

³² Anjasari, S. (2024). *Analisis Terhadap Penerbitan Sertipikat Ganda (Overlapping) SHM No. 15 dengan SHGB No. 2663 Berdasarkan Asas Kepastian Hukum* (Tesis Magister, Universitas Muhammadiyah Malang).

menyoroti aspek kepastian hukum dalam kasus tumpang tindih hak antara SHM dan SHGB, serta menganalisis pertimbangan hakim dalam putusan sengketa. Kedua penelitian tersebut bersifat deskriptif dan cenderung terbatas pada studi kasus empiris tanpa mengelaborasi lebih dalam konsep yuridis tentang pertanggungjawaban perdata lembaga negara.

Meskipun telah banyak penelitian yang membahas mengenai permasalahan pertanahan, khususnya terkait konflik agraria dan sertipikat ganda, sebagian besar studi sebelumnya lebih terfokus pada aspek sosiologis konflik atau sekadar menelaah kesalahan prosedural administratif dari sisi kebijakan. Belum banyak penelitian hukum yang secara mendalam dan terstruktur mengkaji unsur perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam konteks penerbitan sertipikat ganda, serta implikasi pertanggungjawaban oleh negara secara hukum administrasi khususnya dalam konteks penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang cacat administratif. Selain itu, aspek upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pihak yang dirugikan, baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi, kerap kali tidak dibahas secara integral dan kontekstual berdasarkan studi kasus konkret. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menawarkan pendekatan normatif yang berbasis pada yurisprudensi aktual, Putusan No. 79 PK/TUN/2018, guna menguraikan secara spesifik bagaimana tanggung jawab hukum ATR/BPN dapat dikonstruksi dan sejauh mana perlindungan hukum terhadap pemilik sah dapat ditegakkan dalam sistem pertanahan nasional.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini mengadopsi penelitian dengan tipe Yuridis Normatif Deskriptif yang mengutamakan analisis terhadap peraturan-peraturan hukum yang berlaku dan sumber hukum lainnya, didukung oleh data dari literatur. Tipe ini, yang juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal, memusatkan perhatian pada kajian mendalam terhadap peraturan tertulis. Sebagian besar dari penelitian ini bersifat kepustakaan, karena lebih mengandalkan data sekunder yang dapat ditemukan di perpustakaan.³³

1.7.2 Pendekatan

Penelitian hukum umumnya menggunakan tiga pendekatan utama, yaitu Pendekatan Berdasarkan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*)

a. Pendekat Perundang-Undang (*statute approach*)

Pendekatan yang berlandaskan pada Undang-Undang (*conceptual approach*) dalam penelitian hukum berperan secara praktis. Pendekatan ini memberi kesempatan kepada peneliti untuk menilai apakah terdapat keselarasan dan hubungan yang tepat antara berbagai Undang-Undang yang ada. Temuan dari penelitian ini akan menjadi

³³ Bambang Sunggono, (2007) Metode Penelitian Hukum. PT. Raja Grafindo Persada. Hal

dasar argumentasi untuk menyelesaikan isu yang dihadapi. Dengan menggunakan pendekatan ini, penelitian ini dapat menyusun argumentasi hukum yang kuat mengenai dasar normatif pertanggungjawaban perdata ATR/BPN, bentuk-bentuk tanggung jawab yang dapat dibebankan secara sah menurut hukum, serta implikasi normatifnya terhadap perlindungan hak atas tanah dan kepastian hukum masyarakat. Pendekatan berdasarkan undang-undang berfungsi sebagai fondasi utama dalam membangun analisis dan kerangka hukum dalam tesis ini, karena memberikan legitimasi dan kerangka acuan terhadap seluruh bagian pembahasan.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Merupakan salah satu pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum secara mendalam, baik yang sudah ada maupun yang berkembang dalam praktik, guna memahami dan membangun kerangka berpikir hukum yang sistematis. Dalam konteks ini, pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah dan memahami hakikat pertanggungjawaban perdata, khususnya yang melekat pada lembaga negara seperti Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), ketika terjadi kesalahan dalam penerbitan sertifikat hak milik ganda. Dengan demikian, pendekatan konseptual dalam penelitian ini berfungsi sebagai kerangka untuk menjawab rumusan masalah secara normatif dan argumentatif. Ia

memungkinkan peneliti tidak hanya menjelaskan norma positif yang berlaku, tetapi juga mengevaluasi sejauh mana norma dan konsep tersebut mampu memberikan keadilan dan kepastian hukum dalam kasus konkret.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan Kasus digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kasus hukum yang sudah terjadi berdasarkan norma hukum yang berlaku. Dengan tujuan untuk menyusun argument atau analisis tentang bagaimana norma hukum bekerja dalam praktik. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengkaji putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) sebagai bahan analisis terhadap penerapan norma hukum dalam kasus konkret. Melalui pendekatan kasus, penelitian ini mengidentifikasi bagaimana hakim menafsirkan dan menerapkan norma-norma hukum, seperti prinsip-prinsip dalam hukum administrasi negara dan hukum pertanahan, dalam menyelesaikan sengketa yang melibatkan ATR/BPN. Dengan menggunakan pendekatan kasus, tidak hanya berupaya menjelaskan norma-norma hukum secara teoritis, tetapi juga melihat bagaimana norma tersebut berfungsi dalam praktik peradilan, serta bagaimana pertimbangan hukum yang diberikan oleh hakim dapat memperkuat atau menguji batas kewenangan dan tanggung jawab BPN secara konkret.

1.7.3 Bahan Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka pengumpulan datanya dilakukan secara literatur, yakni dengan meneliti, norma norma hukum, buku-buku dan sumber-sumber yang memiliki kaitan dengan penelitian ini. Adapun bahan bahan yang digunakan dalam penelitian adalah;

a. Bahan hukum primer

merupakan sumber hukum yang bersifat otoritatif dan mengikat karena memuat norma hukum positif yang berlaku. Bahan hukum ini menjadi dasar utama dalam analisis hukum. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), khususnya:
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
5. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
6. Putusan pengadilan terkait kasus sertifikat hak milik

ganda.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berfungsi untuk memberikan penjelasan, komentar, atau interpretasi atas bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang dapat digunakan meliputi literatur, dan artikel ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berfungsi sebagai pelengkap atau penunjang untuk menemukan dan memahami bahan hukum primer dan sekunder. Seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks perundang-undangan atau direktori putusan pengadilan, Lembaran Negara dan Berita Negara Republik Indonesia

1.7.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengelolaan Bahan Hukum

Dalam penelitian yuridis normatif ini, prosedur pengumpulan dan pengelolaan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka (*library research*), yaitu dengan menelusuri, menghimpun, dan menganalisis bahan-bahan hukum yang relevan baik yang bersifat primer, sekunder, maupun tersier. Prosedur ini bertujuan untuk memperoleh data hukum yang dapat digunakan dalam menjawab rumusan masalah, membangun argumentasi hukum, serta mendukung analisis terhadap tanggung jawab perdata Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) atas penerbitan sertipikat hak milik ganda.

Pengumpulan bahan hukum dimulai dengan identifikasi terhadap

norma hukum positif yang berkaitan langsung dengan topik penelitian. Bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan dicari melalui sumber resmi, seperti situs web Kementerian Hukum dan HAM, Badan Pertanahan Nasional, Mahkamah Agung, serta Lembaran Negara. Putusan pengadilan yang dikaji dipilih berdasarkan relevansi kasusnya dengan fenomena sertifikat ganda dan aspek pertanggungjawaban perdata. Setelah itu, dilakukan penelusuran literatur ilmiah, termasuk buku, jurnal, artikel ilmiah, skripsi atau tesis terdahulu, sebagai bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memperkuat analisis doktrinal dan pendapat hukum yang berkembang.

Bahan hukum tersier digunakan untuk menunjang pemahaman terhadap istilah atau konsep hukum yang digunakan dalam penelitian. Kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta indeks peraturan dimanfaatkan untuk melengkapi dan menyempurnakan pembacaan terhadap bahan hukum utama. Semua bahan hukum yang terkumpul kemudian diklasifikasikan berdasarkan tema pokok dan keterkaitannya dengan rumusan masalah. Proses pengelolaan bahan hukum dilakukan dengan penelaahan isi (*content analysis*), yakni mengkaji substansi normatif dalam setiap sumber hukum untuk menemukan hubungan antara satu norma dengan norma lainnya, serta untuk membangun logika hukum yang sistematis dalam menjawab persoalan tanggung jawab perdata ATR/BPN. Dalam tahap akhir, hasil pengelolaan bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan kesimpulan hukum yang argumentatif, terstruktur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara

akademik.

1.7.5 Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif normatif, yaitu dengan menelaah secara sistematis isi dari peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan putusan pengadilan guna menemukan struktur normatif dan prinsip hukum yang relevan untuk menjawab rumusan masalah. Analisis ini tidak bertujuan untuk mengukur kuantitas, melainkan untuk menafsirkan makna, hubungan, serta implikasi hukum dari norma-norma yang ditemukan dalam bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.

1.8 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan : Bab ini berisi latar belakang masalah yang menjelaskan urgensi dan alasan pemilihan topik penelitian, rumusan masalah yang merinci pokok permasalahan yang akan dianalisis, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran teoritis dan konseptual, tinjauan pustaka, metode penelitian (termasuk tipe, pendekatan, bahan hukum, dan metode analisis), serta sistematika penulisan tesis secara keseluruhan. Bab ini menjadi fondasi awal yang memaparkan arah dan ruang lingkup kajian.

BAB II Unsur Perbuatan Melanggar Hukum oleh ATR/BPN terhadap Terbitnya Sertipikat Hak Milik Ganda : Bab ini menguraikan bentuk dan unsur perbuatan melanggar hukum oleh ATR/BPN dalam penerbitan

sertipikat ganda, meliputi kelalaian prosedural, pelanggaran asas kepastian hukum, serta kerugian yang timbul bagi pemegang hak. Analisis diperkuat dengan studi kasus Putusan No. 79 PK/TUN/2018 sebagai contoh penerapan norma hukum dalam praktik.

BAB III Upaya Hukum yang Dapat Ditempuh oleh Pihak yang

Dirugikan: Bab ini membahas alternatif penyelesaian sengketa akibat penerbitan sertipikat hak milik ganda, meliputi jalur litigasi seperti gugatan perdata, gugatan tata usaha negara, dan proses pidana, serta jalur non-litigasi seperti mediasi dan ajudikasi khusus melalui Ombudsman. Pembahasan difokuskan pada dasar hukum, prosedur, dan efektivitas masing-masing jalur untuk memulihkan hak dan menjamin kepastian hukum

BAB IV Penutup : Bab ini memuat kesimpulan dari hasil analisis yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, yang disusun secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan. Selain itu, bab ini juga menyajikan saran atau rekomendasi, baik secara praktis maupun normatif, yang ditujukan kepada Badan Pertanahan Nasional, lembaga legislatif, serta masyarakat umum sebagai bentuk kontribusi akademik terhadap penyempurnaan tata kelola pertanahan nasional dan sistem pertanggungjawaban hukum lembaga pemerintah