

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia yang tidak akan pernah lepas baik dalam hidup dan kehidupannya, berawal dari lahirnya manusia hingga manusia itu mati. Tanah merupakan permukaan bumi dimana tempat manusia hidup dan berkembang, itu sebabnya tanah menjadi sumber bagian terpenting bagi segala kehidupan manusia.¹ Di Indonesia tanah ini diatur secara umum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mana menyebutkan bahwa,

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Adapun makna “dikuasai oleh Negara” dalam Pasal ini adalah bukan sebagai pemilik melainkan sebagai pengelola dan agar cakupan tanah menjadi lebih luas.² Bahwa sebagai bentuk tindak lanjut dari Pasal 33 ayat (3) ini, dilahirkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau dikenal dengan sebutan UUPA.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 2 ayat (1) mengatakan bahwa “bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam Pasal 2 ayat (2) UU ini juga mengatakan bahwa hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud pada ayat 1 memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

¹ G. Kartasaputra, dkk., *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm 1.

² Elza Syarief, *Menuntaskan sengketa tanah melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Jakarta, 2014, hlm 1.

menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Adapun wewenang yang bersumber dari Hak menguasai dari Negara ini adalah digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang berdaulat, adil dan makmur berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UUPA.³ Bahwa dari Hak menguasai dari Negara dalam Pasal 2 UUPA tersebut ditentukan dengan adanya berbagai macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah atau Hak-hak Atas Tanah, dimana Hak-hak atas Tanah tersebut dimaksud memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁴

Hak-hak atas Tanah ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 19 UUPA dimana dalam Pasal ini mengatur tentang bagaimana pengaturan perolehan hak atas tanah melalui pendaftaran tanah sebagai bentuk adanya kepemilikan atas suatu bidang tanah. Dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah secara garis besar meliputi kegiatan pendaftaran tanah dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum kepada pemegang hak-hak atas tanah. Ketentuan lebih lanjut tentang pendaftaran tanah ini

³ "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria," *Lembaran Negara R.I* Tahun 1960 Nomor 04 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I*. Nomor 2043, Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3).

⁴ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1) dan (2).

diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pendaftaran Tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁵

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah, lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hasil dari Pendaftaran Tanah, akan dikeluarkan Sertipikat Tanah sebagai suatu alat bukti yang sah kepemilikan hak atas tanah yang didaftarkan. Sertipikat ini diberikan sebagai bentuk kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak sebagai surat tanda bukti kepemilikan yang sah.⁶ Sertipikat ini juga dijelaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yaitu, merupakan sebagai surat tanda bukti hak untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak

⁵ "Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah", *Lembaran Negara* Tahun 2021 Nomor 28 dan *Tambahan Lembaran Negara* Nomor 6630, Pasal 1 angka 9.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasannya – Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm 472.

tanggung yang masing-masing dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁷ Lebih lanjut, pembahasan tentang sertipikat memiliki fungsi sebagai alat bukti ini adalah terdapat dalam Pasal 32 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menerangkan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Proses pendaftaran tanah dan pensertipikatan tanah tersebut lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Pendaftaran Tanah. Negara memiliki kewenangan hak menguasai, dimana pelaksanaan hak menguasai pemilikan tanah bagi negara ini dilaksanakan dengan tujuan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat baik secara perseorangan maupun secara gotong royong⁸. Organ yang menjalankan fungsi serta mewujudkan tujuan negara tersebut adalah Instansi Pemerintah, sehingga dalam pelaksanaannya tersebut untuk mendukung pemerintah dalam kegiatannya juga diberikan jaminan penguasaan tanah⁹. Penguasaan Tanah oleh Pemerintah ini pertama kali diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara yang mana menyatakan bahwa, penguasaan tanah-tanah negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat 1 sub a diserahkan kepada suatu kementerian atau jawatan untuk melaksanakan kepentingan tertentu dari kementerian atau jawatan itu

⁷ *Ibid.*

⁸ Hengki Andora, 2021, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah – Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia*, Depok, PT. RajaGrafindo Persada, hlm 91

⁹ *Ibid.*

atau suatu daerah swatantra untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya, satu dan lain dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁰ Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 49 ayat (1) tentang Perbendaharaan Negara, diatur juga mengenai penguasaan tanah oleh pemerintah yang mana mengamanatkan agar tanah yang dikuasai oleh pemerintah pusat/daerah disertipikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah. Undang-Undang ini berlandaskan pada Pasal 23 dan Pasal 23C UUD 1945. Adapun dalam Pasal 49 ayat (1) tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 49 ayat (1),” Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertipikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan”

Dalam Hukum Keuangan Negara, tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah harus dikelola sedemikian rupa sehingga tanah sebagai bagian dari harta kekayaan negara tidak hanya cukup dikuasai dan dilindungi secara fisik melainkan harus diberikan legalitas dan tercatat secara administratif yaitu melalui pensertipikatan tanah. Dalam Peraturan tersebut, Negara dalam hal ini diwakili oleh Instansi Pemerintah dalam pengelolaan tanah diberikan hak pakai dan hak pengelolaan atas tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan dan disertipikatkan.¹¹ Hak Pengelolaan dimaksud disini merupakan hak yang berasal dari Tanah Negara atau Tanah Ulayat yang pemberiannya ditetapkan melalui Keputusan Menteri dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan dan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan Hak Pengelolaan. Sedangkan, Hak Pakai merupakan pemberian hak atas tanah dengan jangka waktu pemakaian yang berasal dari Tanah Negara, Tanah

¹⁰ "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara," *Lembaran Negara R.I* Tahun 1953 Nomor 14 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I* Nomor 362, Pasal 4.

¹¹ Hengki Andora, *Op.Cit*, hlm 1-2.

Hak Milik, Tanah Hak Pengelolaan, dimana perolehannya ditetapkan melalui Keputusan Menteri dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.¹²

Adrian Sutedi menurut pendapatnya, dalam Sistem pendaftaran tanah di Indonesia berdasarkan pada UUPA menggunakan sistem publikasi negatif yaitu segala sesuatu yang tercantum dalam buku tanah dan Sertipikat berlaku sebagai alat bukti kepemilikan yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya.¹³ Sistem ini berakibat, negara tidak dapat menjamin kebenaran data yang disajikan dalam pembuatan sertipikat tersebut.¹⁴ Permasalahan yang sering timbul akibat sistem pendaftaran tanah ini adalah tumpang tindih sertipikat (*overlapping*) yaitu terdapatnya pada sebidang tanah yang sama terbit 2 (dua) atau lebih Sertipikat tanah yang diperoleh secara sah atau biasa.¹⁵ Berdasarkan data Puslitbang ATR/BPN press tahun 2020 sebanyak 9.000 aduan terkait sengketa tanah selama tahun 2015-2019 yang diterima oleh BPN terdapat 50% diantaranya adalah terkait tumpang tindih tanah, yang diklaim oleh banyak orang dengan bukti kepemilikan yang berbeda¹⁶.

Salah satu kasus yang terjadi saat ini adalah tumpang tindih sertipikat hak atas tanah Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan masyarakat yang sama-sama memiliki kewenangan penguasaan atas tanah tersebut. Kasus ini bermula dimana Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar pada tahun 2004 membeli persil tanah milik tanah ulayat yang sudah bersertipikat atas nama Ferizal Malin Mancayo,

¹² "Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah," *Lembaran Negara R.I. Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 6630*, Pasal 5 dan Pasal 49.

¹³ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta: 2011, hlm VI

¹⁴ *Ibid*, hlm 3

¹⁵ Anggiat Pardamean Parsaulian dan Sudjito, "Masalah Tumpang Tindih Sertipikat Hak Milik Atas Tanah di Kota Banjarbaru (Putusan Nomor: 24/G/2014/PTUN.BJM)," (2019), *Jurnal BHUMI, Agraria dan Pertanahan Vol. 5 No. 1 Mei*, hlm 130

¹⁶ Tri Sakti, Supardy Marbun, dan Arditya Wicaksono, "Penelitian Pencegahan dan Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara," (2020), *Puslitbang ATR/BPN ISBN 978-623-96953-9-2*, hlm 2.

dan telah dilakukan balik nama pada tahun 2008 dengan diterbitkannya sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar melalui Sertipikat hak pakai no. 18 surat ukur no. 156/pgy/2008. Pada tahun 2011, kemudian diterbitkan pula sertipikat pada sebagian persil tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat hak milik no. 855 nagari pagaruyung surat ukur nomor 388/2011 atas nama pemilik Sertipikat Wanda Shetiadi berdasarkan akta jual beli Rahma Budi,S.H PPAT Kabupaten Tanah Datar Nomor 353/2013 Tgl 25 Juni 2013 yang dialihkan karena pewarisan berdasarkan surat keterangan hak waris nomor 78/XII/2019 tanggal 05 Desember 2019 dengan nama pemegang hak adalah Sien Erli Sianti dan Regina Simon. Pada tahun 2019, sehubungan dengan adanya rencana pengembangan pada wilayah tersebut dan serta adanya temuan dilapangan atas dugaan terjadinya tumpang tindih sertipikat hak atas tanah, Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar melalui Dinas Parpora mengirimkan surat kepada saudara Wanda Shetiadi tentang adanya dugaan terjadinya tumpang tindih sebagian kepemilikan hak atas tanah tersebut.¹⁷

Berdasarkan fakta diatas, tanah tersebut terdapat 2 (dua) kepemilikan hak atas tanah yang dilihat pada masing-masing kepemilikannya memiliki alas bukti yang sah dari kantor Badan Pertanahan Nasional yaitu berupa Sertipikat hak pakai dan hak milik. Timbulnya 2 (dua) Sertipikat hak atas tanah tersebut akan menimbulkan sengketa baru dalam pengelolaannya yaitu sengketa terkait siapa yang lebih berwenang dalam pengelolaan dan penguasaan tanah tersebut. Timbulnya sengketa ini dapat merugikan para pihak karena tanah yang memiliki Sertipikat tumpang tindih tersebut menjadi tidak produktif dan tidak dapat difungsikan dengan

¹⁷ Surat Dinas Parpora Pemerintah Kabupaten Tanah Datar Nomor 556/990/Parpora/2019 tanggal 26 September 2019, Hal: *Pengembangan kawasan Istano Basa Pagaruyung*.

baik. Berdasarkan penjelasan tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian tentang Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Atas Nama Sien Erli Sianti Dan Regina Simon).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan penulis diatas, penulis akan merumuskan permasalahan dengan batas-batas sebagai berikut:

1. Apa penyebab terjadinya tumpang tindih Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Atas Nama Sien Erli Sianti dan Regina Simon?
2. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Atas Nama Sien Erli Sianti dan Regina Simon?
3. Bagaimana kepastian hukum penguasaan tanah bagi para pihak yang mengalami tumpang tindih kepemilikan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang akan dicapai dengan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana penyebab terjadinya tumpang tindih sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar serta bagaimana pertanggungjawabannya dalam menyelesaikan permasalahan tumpang tindih sertipikat tersebut.

- b. Untuk mengetahui apa saja upaya yang telah dilakukan dan dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang telah dirugikan dalam menyelesaikan permasalahan tumpang tindih sertipikat ini;
- c. Untuk mengetahui bagaimana tindakan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Kabupaten Tanah Datar apabila ternyata terjadi kesalahan pada saat penerbitan sertipikat sehingga menyebabkan timbulnya tumpang tindih sertipikat;
- d. Untuk mengetahui bagaimana kepastian hukum pada sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan nantinya dapat mendatangkan manfaat positif baik bagi Penulis sendiri dan bagi pembaca baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan kontribusi nyata dalam membantu pemerintah dan masyarakat serta dapat berpengaruh pada perkembangan individu atau Objek penelitian dari penelitian ini. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a Manfaat Teoritis

Penelitian ini merupakan hasil dari studi ilmiah yang dapat memberikan masukan pikiran dan ilmu pengetahuan baru terhadap ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tentang pertanahan pada khususnya.

- b Manfaat Praktis

Studi ini diharapkan dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan, sebagai suatu informasi dan referensi bagi individu atau instansi yang menjadi atau yang terkait dengan Objek yang diteliti, khususnya dalam pendekatan terhadap permasalahan Sertipikat tumpang tindih baik pada lingkungan pemerintahan atau masyarakat pada umumnya yang sering terjadi dan bagaimana untuk

kedepannya agar sertipikat tumpang tindih khususnya terkait tanah pemerintah daerah tidak terjadi lagi serta bahan evaluasi bagi instansi pemuat kebijakan atau penerbit Sertipikat hak atas tanah dalam hal ini BPN dapat lebih memperhatikan data fisik dan data yuridis pada setiap Objek yang akan dijadikan sertipikat hak atas tanah tidak terjadi lagi adanya sengketa tumpang tindih (*overlapping*) sertipikat hak atas tanah tersebut.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah bagaimana Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Atas Nama Sien Erli Sianti dan Regina Simon). Berdasarkan studi kepustakaan pada beberapa tesis yang dicari, terdapat juga beberapa judul penelitian yang juga berkaitan dengan judul penelitian ini, yaitu:

1. Agnes Deslina, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Tahun 2018, dengan judul penelitian Analisis Yuridis Atas Tumpang Tindih (*Overlapping*) Tanah bersertipikat (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 81/PK/TUN/2014), dengan pokok permasalahan sebagai berikut:
 - a. Apakah faktor-faktor penyebab terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) atas Sertipikat?
 - b. Bagaimana akibat hukum dari timbulnya tumpang tindih (*overlapping*) kepemilikan tanah bersertipikat dikaitkan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?
 - c. Apakah pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Putusan Nomor: 81/PK/TUN/2014 telah sesuai dengan hukum yang berlaku?

2. Abdul Haris Fadillah Nasution, Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Tahun 2021, dengan judul Akibat Hukum terjadinya Sertipikat Ganda dari Sisi Hukum Perdata (Studi atas Putusan MA RI No. 52 K/TUN/2007), dengan pokok permasalahan sebagai berikut:
 - a. Mengapa terjadinya Sertipikat ganda hak atas tanah?
 - b. Bagaimana akibat hukum bagi terhadap Sertipikat ganda dilihat dari konteks Hukum Perdata?
 - c. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam hal terdapat Sertipikat ganda menurut Hukum Perdata berdasarkan Putusan MA RI No. 52 K/TUN/2007?

Adapun yang membedakan pada penulisan ini adalah terdapat pada jenis studi kasus yang ada pada rumusan masalah, dimana Sertipikat tumpang tindih yang terjadi adalah antara Sertipikat hak pakai Pemerintah Daerah dengan Sertipikat Hak Milik Orang-perorangan, serta bagaimana upaya penyelesaiannya. Dikarenakan pada proses penyelesaian yang telah dilaksanakan pada saat penelitian ini dilakukan masih belum terselesaikan dengan baik, maka diharapkan melalui penelitian ini dapat dijadikan sebagai saran bagi masing-masing pihak untuk dapat menemukan penyelesaian dari sengketa tumpang tindih sertipikat tersebut mengacu kepada ketentuan yang ada pada peraturan perundang-undangan yang seharusnya (*das sollen*).

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori hukum dalam penelitian ini berfungsi dalam menstrukturisasikan penemuan-penemuan yang terdapat selama penelitian, memperoleh pemikiran-pemikiran ataupun prediksi yang dapat dikemukakan atas dasar penemuan dan

menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pernyataan-pernyataan, artinya dengan teori nantinya akan mampu memberikan penjelasan secara lebih rasional dan sesuai dengan Objek yang dipermasalahkan serta didukung dengan fakta yang terdapat di lapangan yang bersifat empiris untuk dapat diuji kebenarannya.¹⁸ Adapun teori-teori yang dapat penulis kaitkan ke dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Teori Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa secara filosofis dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mengembalikan hubungan antara para pihak yang bersengketa dalam keadaan seperti semula. Adapun sehubungan dengan pengembalian hubungan tersebut, dapat dilakukan dengan mengadakan hubungan, baik hubungan secara sosial maupun hubungan secara hukum antara satu dengan yang lainnya, sehingga teori ini disebut sebagai teori penyelesaian sengketa. Teori ini berasal dari bahasa Inggris yaitu "*dispute settlement of theory*", dalam bahasa Belanda disebut sebagai *theorie van de beslechting van geschillen*. Dalam teori penyelesaian sengketa ini terdapat 3 (tiga) suku kata yang terkandung didalamnya yaitu: teori; penyelesaian dan sengketa.¹⁹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata penyelesaian dapat bermakna sebagai suatu proses, perbuatan, atau cara menyelesaikan. Cara menyelesaikan disini memiliki arti yaitu menyudahkan, menjadikan berakhir, membereskan atau memutuskan, mengatur, memperdamaikan (perselisihan atau pertengkaran), atau mengatur sesuatu sehingga menjadi baik. Sedangkan kata Sengketa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹⁸ Sorjono Soekanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 146.

¹⁹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 135.

(KBBI) merupakan segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau pembantahan.²⁰ Teori penyelesaian sengketa ini bermula karena adanya suatu sengketa antara satu pihak dengan pihak lainnya. Sengketa hukum dapat timbul bermula dari adanya pengaduan dari satu pihak dalam hal ini bisa perseorangan atau badan hukum yang berisi keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.²¹ Menurut Sutiyoso, sengketa atau konflik merupakan bentuk aktualisasi atas perbedaan kepentingan antara kedua belah pihak atau lebih dihadapkan pada perbedaan kepentingan.²² Sengketa atau konflik tidak akan berkembang menjadi suatu sengketa apabila pihak-pihak yang dihadapkan karena perbedaan kepentingan merasa dirugikan hanya dikarenakan adanya perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Menurut Rachmadi Usman, dalam bukunya pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan menyatakan bahwa sebuah situasi berubah atau berkembang menjadi sebuah sengketa apabila pihak yang merasa dirugikan menyatakan adanya perasaan tidak puas atau keprihatinannya secara langsung atau tidak langsung kepada pihak yang menyebabkan kerugian atau pada pihak lain yang berkaitan dengan hal tersebut.²³

²⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm 801.

²¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm 643.

²² Juwita Tarochi Boboy, Budi Santoso dan Irawati, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi berdasarkan teori dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin", (2020), *Jurnal Notarius, Volume 13 Nomor 2 – E ISSN: 2686-2425 ISSN: 2086-1702*, hlm 804

²³ Rachmadi Usman, 2002, *Pilihan Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 804.

Ada beberapa faktor pada umumnya penyebab timbulnya konflik, yaitu:²⁴ (a) Konflik Data (*Data Conflict*), dapat terjadi karena adanya kekurangan informasi (*lack of information*); kesalahan informasi (*miss information*); perbedaan pandangan; perbedaan interpretasi terhadap data; serta adanya perbedaan penafsiran terhadap prosedur. (b) Konflik Kepentingan (*Interest Conflict*), dapat terjadi karena dalam pelaksanaan kegiatan, setiap pihak memiliki kepentingan tanpa adanya kepentingan para pihak tidak akan mengadakan kerjasama. Adapun penyebab timbulnya konflik kepentingan ini karena adanya perasaan atau tindakan yang bersaing, adanya kepentingan substansi dari para pihak, adanya kepentingan procedural, dan/atau adanya kepentingan psikologi. (c) konflik hubungan (*relationship conflict*), dapat terjadi apabila adanya kadar emosi yang kuat (*strong emotion*) karena kesalahan persepsi, atau kemungkinan karena adanya *poor communication* atau kesalahan komunikasi (*miscommunication*) dan tingkah laku negatif yang berulang-ulang (*repetitive negative behaviour*). (d) konflik struktur (*structural Conflict*), dapat terjadi dikarenakan adanya pola yang merusak perilaku atau interaksi kontrol yang tidak sama, adanya kepemilikan atau distribusi sumber yang tidak sama, adanya kekuasaan dan kekuatan geografi, psikologi yang tidak sama atau faktor-faktor lingkungan yang menghalangi kerjasama serta waktu yang tidak mencukupi. (e) konflik nilai (*value conflict*), terjadi karena adanya perbedaan kriteria evaluasi pendapat atau perilaku, perbedaan pandangan hidup, ideologi dan agama serta karena adanya penilaian sendiri tanpa memperhatikan penilaian orang lain. Berkaitan dengan sengketa pertanahan,

²⁴ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2001, hlm 21-22.

dapat diartikan sebagai proses interaksi antara dua pihak atau lebih yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas Objek yang sama yaitu tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan hak tersebut seperti air, tanaman, tambang juga udara yang berada diatas tanah tersebut.²⁵

Pada umumnya, terdapat beberapa macam sifat permasalahan dari suatu sengketa tanah diantaranya yaitu masalah yang berkaitan dengan prioritas dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau atas tanah yang belum ada haknya. Kemudian bantahan terhadap adanya sesuatu alas hak atau bukti perolehan yang dipergunakan sebagai dasar pemberian hak. Dan, adanya kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan adanya penerapan peraturan yang kurang tepat atau tidak benar, serta karena adanya sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.²⁶

Dalam penulisan ini, Teori Penyelesaian sengketa ini berperan dalam mengkaji dan menganalisis tentang kategori atau penggolongan sengketa atau pertentangan yang timbul dari permasalahan yang ada pada rumusan masalah kemudian mengkaji faktor penyebab terjadinya sengketa dan menganalisa cara-cara atau strategi apa saja yang dapat digunakan untuk mengakhiri sengketa serta akibat yang akan ditimbulkan apabila sengketa tidak dapat diselesaikan dengan baik.

b. Teori Tanggung Jawab Hukum

Pertanggungjawaban hukum dalam konsepnya berhubungan dengan

²⁵ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm 22.

²⁶ *Ibid*, hlm 23.

pertanggungjawaban secara hukum atas perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Hans Kelsen, pandangannya terhadap teori tanggung jawab hukum ini menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau memikul tanggung jawab hukum yang berarti seseorang tersebut bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang dilakukannya tersebut bertentangan dengan hukum yang berlaku. Hans Kelsen lebih lanjut menjelaskan bahwa, adanya kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum dapat disebut sebagai kekhilafan (*negligence*), dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*Culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.²⁷ Dalam pandangan Hans Kelsen, terdapat 4 (empat) pembagian mengenai tanggung jawab hukum ini yaitu: Pertama, pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri; kedua, pertanggungjawaban secara kolektif yaitu seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain; ketiga, pertanggungjawaban karena kesalahan yaitu bahwa seseorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan dapat menimbulkan adanya kerugian; keempat, pertanggungjawaban mutlak yaitu seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja atau tidak

²⁷ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, (terjemahan Soemardi dalam *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 81

diperkirakan.²⁸

Dalam kamus hukum, Tanggung Jawab diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*. *Liability* merujuk pada pertanggungjawaban hukum sebagai tanggung gugat akibat adanya kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan *responsibility* merujuk kepada pertanggungjawaban politik.²⁹ Teori ini lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga pada teori ini dimaknai sebagai *liability* yaitu sebagai suatu konsep yang berkaitan dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas tindakan atau perbuatan tertentu yang dapat dikenakan sanksi dalam perbuatannya yang bertentangan dengan hukum.³⁰

Dalam penyelenggaraan Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, hal ini searah dengan prinsip umum *geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; Ia sulthota bila mas-uliyat* yang artinya tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.³¹ Abdulkadir Muhammad dalam bukunya Hukum Perusahaan Indonesia juga berpendapat bahwa teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu pertama tanggung jawab akibat perbuatan

²⁸ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, (terjemahan Raisul Mutaqien), Nuansa & Nusa Media, Bandung, 2006, hlm. 140.

²⁹ HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 337.

³⁰ Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandatory*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, 2011, hlm. 54

³¹ *Ibid*, hlm. 352

melanggar hukum yang dilakukan secara sengaja (*intentional tort liability*), dimana tergugat dalam hal ini telah melakukan perbuatan yang sedemikian rupa dapat merugikan penggugat atau mengetahui bahwa tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh tergugat tersebut mengakibatkan adanya kerugian. Kedua, tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena adanya kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*). Ketiga, tanggung jawab mutlak, yaitu akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), hal ini didasarkan pada perbuatan yang dilakukan baik secara sengaja ataupun tidak disengaja.³²

Adapun fungsi teori pada penulisan ini adalah untuk memberikan arah atau petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati apabila akibat hukum yang ditimbulkan dari penyelesaian sengketa *overlapping* dalam tidak dapat diselesaikan serta bagaimana pertanggungjawabannya yang dalam hal ini merupakan bagian dari kerja Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan Sertipikat hak atas tanah mengandung adanya unsur kesalahan.

c. Teori Kepastian Hukum

Menurut Thomas Aquinas, hukum itu harus adil karena hukum yang tidak adil akan kehilangan artinya sebagai hukum, sekalipun peraturannya ditaati terus. Namun dalam prakteknya, sering kali membedakan antara hukum yang adil dengan hukum yang tidak adil, sehingga perlu adanya suatu kepastian (cerum) dalam hukum untuk dapat menjalankan fungsinya yaitu

³² Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 336.

menjamin aturan hidup bersama dan menghindarkan timbulnya kekacauan.³³ Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah jaminan bahwa hukum tersebut dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Meskipun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.

Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan.³⁴ Nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai tersebut memiliki relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif serta adanya peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.³⁵

Kepastian hukum dapat dicapai melalui suatu perundang-undangan yang mengatur seluruh hidup bersama sampai kedetail-detailnya. Kepastian hukum diterima sebagai suatu nilai yang dianggap benar (*verum*), dengan memperhatikan nilai-nilai hidup bersama, sehingga ketika suatu hukum itu dibentuk benar-benar merupakan hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Dengan adanya teori kepastian dalam hukum, hal ini dapat menegaskan bahwa hukum itu harus menjamin kepastian dalam hubungannya dengan pergaulan kemasyarakatan. Kepastian yang tercapai

³³ Sukarno Aburaera, dkk, *Filsafat Hukum: Teori dan Praktik*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm 35-36.

³⁴ Marulak Togatorop, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, STPN Press Anggota IKAPI (No. 127/Anggota Luar Biasa/DIY/2020), Yogyakarta, 2020, hlm 41

³⁵ *Ibid*

“oleh karena adanya hukum”, sehingga terciptalah tugas hukum yaitu sebagai hukum penjamin keadilan dan hukum yang harus tetap berguna.³⁶

Menurut pendapat Satjipto Rahardjo, makna kepastian hukum dapat dibagi ke dalam 4 (empat) hal yaitu pertama, sebagai hukum positif dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*gesetzliches recht*). Kedua, hukum yang didasarkan pada fakta, bukan mengenai suatu rumusan tentang penilaian yang akan dilakukan oleh hakim. Ketiga, hukum yang berdasarkan fakta tersebut harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga untuk menghindari kekeliruan dalam pemaknaan serta mudah untuk dijalankan. Keempat, hukum positif tidak boleh sering berubah-ubah. Selain itu, Bagir Manan juga berpendapat bahwa untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat yaitu pertama dalam perumusannya harus jelas (*unambiguous*), kedua dalam perumusannya harus konsisten, baik secara intern maupun eksetern, ketiga menggunakan bahasa yang tepat dan mudah untuk dimengerti.³⁷ Adapun korelasi tinjauan teori ini dengan penelitian ini adalah bagaimana pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan khususnya dalam hal penguasaan Tanah bagi Pemerintah serta bagaimana kepastian hukum pada kasus penelitian ini, siapakah yang berhak atas terjadinya tumpang tindih sertipikat hak atas tanah ini.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam hal ini memiliki fungsi sebagai gambaran yang menghubungkan antara konsep-konsep khusus yang ingin diketahui dan diteliti.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm 158

³⁷ Hengki Andora, *Ibid*, hlm 91

Dalam kerangka ini, diuraikan penjelasan tentang beberapa hal yang berkenaan dengan konsep apa yang akan digunakan dalam penelitian dan penulisan ini. Penelitian dalam hal ini berperan untuk mengkorelasikan kerangka teori dan observasi antara abstraksi (*generalisasi/theory-dass sollen*) dengan implementasi realitas, kenyataan yang ada (*das sein*). Berdasarkan kerangka teori diatas maka kerangka konseptual dalam penelitian ini adalah:

1) Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian Sengketa merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan yang sedang bersengketa dalam keadaan seperti semula.³⁸ Menurut Joni Emirzon dalam bukunya Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Ada beberapa faktor penyebab timbulnya konflik yaitu:³⁹ Konflik Data (*Data Conflict*), terjadi karena adanya kekurangan informasi (*lack of information*); kesalahan informasi (*miss information*); perbedaan pandangan; perbedaan interpretasi terhadap data; serta adanya perbedaan penafsiran terhadap prosedur; Konflik Kepentingan (*Interest Conflict*), terjadi karena adanya perasaan atau tindakan yang bersaing, adanya kepentingan substansi dari para pihak, adanya kepentingan prosedural, dan/atau adanya kepentingan psikologi; konflik hubungan (*relationship conflict*), terjadi apabila adanya kadar emosi yang kuat (*strong emotion*) karena kesalahan persepsi, atau kemungkinan karena adanya *poor communication* atau kesalahan komunikasi (*miscommunication*) dan tingkah laku negatif yang berulang-ulang (*repetitive negative behaviour*); konflik

³⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada penelitian tesis dan disertasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 801

³⁹ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2001, hlm. 21-22

struktur (*structural Conflict*), terjadi karena adanya pola yang merusak perilaku atau interaksi kontrol yang tidak sama, kepemilikan atau distribusi sumber yang tidak sama, kekuasaan dan kekuatan geografi, psikologi yang tidak sama atau faktor-faktor lingkungan yang menghalangi kerjasama serta waktu yang tidak mencukupi; dan konflik nilai (*value conflict*), terjadi karena adanya perbedaan kriteria evaluasi pendapat atau perilaku, perbedaan pandangan hidup, ideologi dan agama serta karena adanya penilaian sendiri tanpa memperhatikan penilaian orang lain.

Berkaitan dengan sengketa pertanahan, dapat diartikan sebagai proses interaksi antara dua pihak atau lebih yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas Objek yang sama yaitu tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan hak tersebut seperti air, tanaman, tambang juga udara yang berada diatas tanah tersebut.⁴⁰ Dari faktor penyebab terjadinya konflik ini, dapat dilakukan analisa pada bagaimana penyebab terjadinya sengketa tumpang tindih sertipikat hak atas tanah (studi kasus sertipikat nomor 18 hak pakai atas nama Pemerintah Daerah dengan sertipikat hak milik no 855 atas nama Sien Erli Sienti dan Regina Simon) dan bagaimana upaya penyelesaiannya.

2) Sertipikat Tanah

a) Sertipikat Tanah dalam perspektif Konseptual

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

"Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan

⁴⁰ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik, Cetakan I*, Mandar Maju, Bandung, 1997, hlm. 22

dalam buku tanah yang bersangkutan".

Maksud dari Pasal 19 ayat (2) huruf c tersebut adalah pengertian Sertipikat sebagai pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.⁴¹

Ketentuan ini juga dijelaskan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sertipikat tanah inilah yang akan membuktikan bahwa pemegang hak memiliki suatu hak atas bidang tanah tertentu.⁴²

b) Sertipikat Tanah dalam Perspektif Hukum Tata Usaha Negara

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara yang menyatakan bahwa "keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi

⁴¹ Romi Sihombing, *Cacat Administrasi Pembatalan Sertifikat Tanah oleh BPN Tanpa Putusan Pengadilan*, Kencana, Jakarta: 2022, hlm. 127-128

⁴² Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 29

tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁴³ Oleh karena itu, menurut Adrian Sutedi sertipikat tanah merupakan suatu penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut menjelaskan bahwa keputusan itu memang diharuskan tertulis, disyaratkan tertulis bukan sebagai bentuk formalnya melainkan harus dimudahkan dengan dilihat dari segi pembuktiannya.⁴⁴

Sertipikat tanah merupakan keputusan badan atau pejabat tata usaha negara karena dapat dilihat dari: pertama, merupakan keputusan yang dikeluarkan oleh kepala kantor pertanahan; dan kedua, memiliki maksud isi tulisan Sertipikat yang berisi jenis hak yang dimiliki (misalnya hak milik atau hak guna bangunan), lokasi/alamat tanah, luas tanah, batas tanah, nomor Sertipikat, surat ukur, dan nomor surat ukur dan sebagainya; ketiga, tulisan tersebut ditujukan kepada orang, sekumpulan orang atau badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah tersebut.⁴⁵ Adapun sifat sertipikat hak atas sebagai keputusan tata usaha negara adalah sebagai berikut: pertama, bersifat konkret yaitu keputusan yang diputuskan tersebut berwujud tertentu atau ditentukan (seperti luas, letak, dan batas tanah) jadi tidak abstrak; kedua, Objek dan subjeknya

⁴³ *Ibid*, hlm 34

⁴⁴ *Ibid*.

⁴⁵ *Ibid*.

disebutkan secara jelas dan tegas seperti kepada siapa keputusan ini dikeluarkan (nama pemegang hak atas tanah); ketiga, bersifat individual yaitu Sertipikat yang dikeluarkan oleh kepala kantor pertanahan ditujukannya tidak umum tetapi tertentu baik menurut Objek maupun subjeknya. Objeknya adalah tanah sedangkan subjeknya adalah orang atau sekumpulan orang atau badan hukum. Adapun bila lebih dari satu orang, maka dalam keputusan namanya harus ditulis lengkap satu persatu. Keempat, bersifat final artinya keputusan tersebut telah bersifat definitif sehingga karenanya keputusan penerbitan sertipikat mempunyai akibat hukum tertentu yang ditimbulkan oleh keputusan tata usaha negara yang bersangkutan secara final.⁴⁶

Sertipikat tanah berdasarkan keputusan tata usaha negara memiliki sifat konstitutif, yaitu alat bukti mutlak lahirnya suatu hubungan hukum, kaitannya yaitu Sertipikat tanah memberikan hubungan hukum untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah untuk berbagai kepentingan termasuk kepentingan dengan pihak lain. Penegasan ini juga telah tertuang dalam yurisprudensi Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 140 K/TUN/2000 tanggal 11 Februari 2002, yang menyatakan bahwa

“Sertipikat tanah termasuk keputusan tata usaha negara deklarator, artinya dibalik keputusan tersebut terdapat pemegang hak yang sebenarnya (*de ware recht titel*).⁴⁷

⁴⁶ Adrian Sutedi, *Ibid*, hlm 23, Lihat, Anna Erliyana, *Keputusan Presiden (Analisis Keppres RI 1987-1998)*, Cetakan I, Fakultas Hukum Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm 11. Lihat juga, S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Admnistrasi Indonesia*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 102.

⁴⁷ Adrian Sutedi. *Ibid*. Hlm 36. Lihat, Putusan Mahkamah Agung Nomor 140 K/TUN/2000 tanggal 11 Februari 2002 dalam *Gema Peratun, Mahkamah Agung RI, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Tahun VIII No. 18*, Juli 2003. Hlm 43

3) Sertipikat Tumpang Tindih

Dalam suatu bidang tanah pada prinsipnya hanya dapat diterbitkan satu sertipikat hak atas tanah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan⁴⁸. Dalam Pasal 34 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional sRepublik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa Sertipikat Tumpang Tindih dalam satu bidang tanah baik seluruhnya maupun sebagian maka terhadap sertipikat dimaksud dilakukan penanganan sengketa dan konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan ini. Tumpang Tindih sertipikat dapat terjadi karena adanya cacat administrasi dan/atau cacat yuridis sehingga dapat dilakukan pembatalan produk hukum, hal ini berdasarkan Pasal 35 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan ini. Adapun tata cara mengenai penyelesaian masalah tumpang tindih diatur lebih lanjut dengan Petunjuk Teknis.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang hendak dibahas dalam tulisan ini, yaitu Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Atas Nama Sien Erli Sienti dan Regina Simon), maka penulis menggunakan pendekatan

⁴⁸ Peraturan Menteri ATR BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. *Berita Negara R.I.* Tahun 2020 Nomor 1369, Pasal 34 ayat (2).

yuridis empiris. Adapun pada penelitian ini, hukum dikonsepsikan sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan nyata karena beranjak dari adanya kesenjangan antara *das Sollen* dengan *das Sein* yaitu kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan realita pelaksanaannya di lapangan, kesenjangan antara norma hukum dengan fakta hukum, dan/atau adanya situasi ketidaktahuan yang dikaji untuk pemenuhan kepuasan akademik.⁴⁹

Pada penelitian secara yuridis empiris ini, penulis menggunakan data sekunder dan data primer. Proses yang akan digunakan adalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu yaitu melakukan kajian atau analisis secara normatif untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer yaitu melalui interview di lapangan⁵⁰. Maksud dari data primer ini adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan, yang dilakukan baik melalui pengamatan (*observasi*), wawancara ataupun penyebaran kuesioner. Dari Kedua data tersebut, penulis kemudian akan menggabung, menelaah dan menganalisis sehingga nantinya akan diperoleh hasil dari penelitian tersebut.⁵¹

Penelitian yang dilakukan penulis bersifat deskriptif analitis karena bertujuan untuk menggambarkan secara jelas tentang sesuatu hal kemudian dilakukan pemahaman yang lebih mendalam terhadap masalah hukum dan hal-hal yang melatarbelakangi terjadinya masalah hukum dalam masyarakat. Selain menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis ini, penulis juga akan

⁴⁹ I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 189

⁵⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 52.

⁵¹ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Kencana, Jakarta, Hlm. 149-150

menggunakan penelitian secara eksploratif dan eksplanatoris untuk dapat memperoleh data yang bernilai validitas dan reliabilitas sehingga dari penelitian tersebut dapat memberikan suatu kesimpulan yang tidak bersifat umum. Dalam penelitian ini penulis sudah memiliki data awal terhadap permasalahan yang akan diteliti yaitu melalui proses pra penelitian di lapangan, dengan melakukan wawancara.

2. Lokasi Penelitian

Pada penulisan ini, penulis melakukan penelitian pada beberapa lokasi yang menjadi Objek penelitian, yaitu:

- a. Pemerintah Kabupaten Tanah Datar dalam hal ini pada Dinas PUPR Bagian Pertanahan yang menangani pendaftaran aset Pemerintah Daerah khususnya pada aset tanah, Badan Keuangan Daerah Cq. Bidang Aset yang menangani pengarsipan dan pendataan aset yang ada pada lingkungan Pemerintahan Daerah, dan Bagian Hukum Setda Kabupaten Tanah Datar berkaitan dengan analisa dan kajian hukum serta penyelesaian konflik yang terjadi pada Pemerintah Daerah;
- b. Pemilik Sertipikat Hak Milik An. Sien Erli Sienti dan Regina Simon;
- c. Badan Pertanahan Nasional cq. Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar, selaku Instansi Pemerintah yang menerbitkan sertipikat hak kepemilikan atas tanah.

3. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri dari Objek/subyek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh

peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.⁵² Jadi populasi bukan hanya orang, tetapi juga objek dan benda – benda alam yang lain. Populasi bukan hanya jumlah objek atau subyek, tetapi meliputi seluruh karakteristik dimiliki oleh objek atau subyek tersebut. Adapun populasi dalam penelitian ini adalah semua orang yang terkait dalam penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat hak atas tanah, studi kasus antara hak pakai nomor 18 atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dan sertipikat hak milik nomor 855 atas nama Sien Erli Sianti dan Regina Simon.

b. Sampel

Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Apabila populasi besar dan peneliti tidak mungkin mempelajari semua yang ada pada populasi, karena mempunyai keterbatasan dana, tenaga dan waktu, maka peneliti dapat menggunakan sampel yang diambil dari populasi yang mewakili. Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut, Sehingga sampel merupakan bagian dari populasi yang ada maka untuk pengambilan sampel harus menggunakan cara tertentu yang didasarkan oleh pertimbangan-pertimbangan yang ada. Dalam teknik pengambilan sampel ini penulis menggunakan *purposive sampling*, yaitu metode pengambilan sampel berdasarkan kriteria dengan pertimbangan tertentu.⁵³ dalam penelitian ini yang menjadi sampel adalah pegawai pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar; Pegawai bidang Aset pada

⁵² Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & B*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm. 20.

⁵³ *Ibid*, hlm.20.

Badan Keuangan Daerah Kabupaten Tanah Datar; Pegawai pada Bidang Pertanahan Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan Kabupaten Tanah Datar; Pegawai pada Kementerian ATR/BPN Provinsi Sumatera Barat khususnya pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar; Pemilik Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Ny. Sien Erli Sianti.

4. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini jenis data yang dikumpulkan merupakan data yang diperoleh dari pemilik Sertipikat hak atas tanah langsung yaitu Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 dari Pemerintah Daerah dan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 dari Pemilik Hak yaitu Ny. Sien Erli Sienti (data empiris) dan data lainnya dari bahan-bahan pustaka, jurnal dan hasil penelitian lainnya yang berkaitan dengan penulisan ini. Berdasarkan sifatnya data penelitian dapat terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang langsung diperoleh dari sumber data di lapangan (*field research*). Data primer ini diperoleh dengan melakukan pengamatan pada Objek penelitian dan meneliti dari hasil wawancara, dan survey ke beberapa instansi terkait yaitu Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar, Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Tanah Datar.

Adapun jenis data primer dan sekunder yang digunakan untuk menunjang penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Primer, yaitu data yang dihasilkan langsung dari hasil penelitian di lapangan melalui wawancara maupun dari hasil dari pengamatan (observasi) serta dokumen-dokumen pendukung yang diterima pada saat wawancara.
- b. Bahan Sekunder, yaitu terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Nomor Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA);
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
- 4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- 5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan;
- 6) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- 7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah;
- 8) Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 5/Yur/Pdt/2018, Bidang Hukum Perdata, Klasifikasi: Tanah, Hak Milik Atas Tanah;

9) Putusan Mahkamah Agung Nomor 140 K/TUN/2000 tanggal 11 Februari 2002 dalam Gema Peratun, Mahkamah Agung RI, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, Tahun VIII No. 18, Juli 2003;

10) Petunjuk Teknis Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 01/JUKNIS-300/2016 tentang Petunjuk Teknis Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap.

c. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan dokumen-dokumen yang membahas tentang Sertipikat Tumpang Tindih.

d. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Dilakukan dalam rangka menemukan data yang lebih terperinci. Wawancara dilakukan dengan melakukan tanya jawab secara langsung kepada Staf, Kasubag, atau Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar, Staf, Kasubag, atau Kepala Bagian Pertanahan Dinas PUPR Kabupaten Tanah Datar, dan Staf, Kasubag, atau Kepala Bagian Penyelesaian Sengketa Badan Pertanahan Nasional Cq. Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar. Untuk dapat memperoleh jawaban-jawaban yang

memiliki nilai validitas dan reabilitas, dalam berwawancara penulis akan menggunakan alat berupa pedoman wawancara atau daftar pertanyaan dengan menerapkan prinsip 5W 1 H. Selain menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, penulis juga menggunakan penelitian secara eksploratif dan eksplanatoris.

Penelitian eksploratif yaitu mengeksplorasi secara mendalam suatu hal yang masih belum terungkap⁵⁴ seperti pada rumusan masalah 2 penelitian ini yaitu Bagaimana upaya penyelesaian sengketa tumpang tindih sertifikat pada studi kasus yang disampaikan. Kemudian, dilanjutkan dengan Penelitian Eksplanatoris yaitu untuk mengetahui pengaruh atau dampak suatu variabel terhadap variabel lainnya atau penelitian tentang hubungan atau korelasi suatu variabel⁵⁵ seperti dengan melakukan wawancara dengan civitas akademika yang memiliki pengalaman dan pengetahuan tentang hukum pertanahan dan penyelesaian sengketa pertanahan. Serta, bagaimana kepastian hukum penguasaan tanah para pihak pada studi kasus ini yang mengalami tumpang tindih kepemilikan.

b. Dokumentasi

Metode ini digunakan untuk melihat keadaan yang ada pada Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar selaku pemilik sertifikat hak pakai, pemilik Sertipikat Hak Milik serta Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Tanah Datar. Pada metode ini dilakukan survei mengenai data-data relevan yang menyebabkan terjadinya Sertipikat tumpang tindih pada

⁵⁴ I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 191

⁵⁵ *Ibid.*

khususnya yang berupa catatan, transkrip, buku agenda dan dokumen-dokumen dari Objek yang diteliti.

c. Observasi

Kegiatan observasi dilakukan langsung ke lapangan dengan mengamati dan melakukan pencatatan.

6. Pengolahan Data

Kegiatan dalam pengolahan data dilakukan melalui tahapan editing, yaitu upaya atau kegiatan yang dilakukan untuk merapikan data atau jawaban responden dan dilanjutkan dengan tahapan *coding*, yaitu melakukan pemberian kode tertentu terhadap data untuk memudahkan penyusunan ataupun kerja analisis. Untuk mengecek keandalan dan keakuratan data yang akan diolah saat editing berjalan, peneliti menggunakan teknik triangulasi data, yaitu data ataupun informasi dari satu pihak dicek kebenarannya melalui sumber lain seperti sumber dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya⁵⁶. Adapun dalam penelitian ini teknik triangulasi data yang digunakan adalah triangulasi sumber data dimana dalam penelitiannya menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Misalnya melalui wawancara dan observasi dengan menggunakan dokumen tertulis, arsip, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto untuk selanjutnya memberikan pandangan (*insights*) yang berbeda mengenai fenomena yang diteliti sehingga dapat melahirkan keluasan pengetahuan untuk memperoleh kebenaran handal.⁵⁷

⁵⁶ Zefrizal Nurdin, *Disertasi dengan Judul Pengaturan Pemanfaatan Tanah Ulayat untuk Penanaman Modal sebagai Pemberdayaan Nagari di Sumatera Barat*, (Padang: Universitas Andalas, 2017), hlm 33

⁵⁷ Mudjia Rahardjo, *dalam Jurnal dengan Judul Triangulasi dalam Penelitian Kualitatif*. Diakses melalui <https://uin-malang.ac.id/r/101001/triangulasi-dalam-penelitian-kualitatif.html> pada tanggal 13 Januari 2023

7. Analisis Data

Dalam penelitian penulisan hukum ini penulis menggunakan metode analisis data berupa analisis kualitatif. Analisis kualitatif tersebut dilakukan melalui penalaran berdasarkan logika untuk dapat menarik kesimpulan yang logis, sebelum disusun dalam bentuk sebuah laporan penelitian. Analisa data yang dilakukan secara kualitatif untuk penarikan kesimpulan-kesimpulan tidak hanya bertujuan mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga bertujuan untuk memahami penyelesaian dari persoalan yang diangkat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah secara etimologis berasal dari kata daftar yang artinya catatan atau tulisan yang diatur dan bersusun. Kata pendaftaran yang berasal dari kata daftar kemudian diberi imbuhan kata *pe* dan *an* yang memiliki arti sebagai sebuah kegiatan pencatatan atau perbuatan mendaftarkan.⁵⁸ Dalam bahasa Latin pendaftaran tanah disebut dengan *capitastrum*, sedangkan dalam bahasa Jerman dan Italia disebut sebagai *Catastro*, dalam bahasa lain seperti Perancis menyebutnya dengan *Cadastre*, kemudian oleh Belanda di Indonesia pendaftaran tanah ini disebut dengan nama *Kadastrale* atau Kadaster.⁵⁹

Arti dari *Capitastrum* atau *kadaster* dari bahasa Latin adalah pendaftaran tanah, yang merupakan suatu register atau capita atau unit yang dilakukan untuk pajak tanah bangsa Romawi, dalam istilah teknis *record* (rekaman) yang menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak atas suatu bidang tanah, sedangkan "*kadaster*" berarti yang saat ini bisa terjadi atas peta ukuran yang lebih besar dan data-data yang berkaitan.⁶⁰ Menurut Sotendik/Muller menyatakan bahwa Kadaster berasal dari kata "*Capitastrum*" yang berarti satu daftar umum dimana berisi nilai-nilai serta sifat-sifat.⁶¹

Beberapa pendapat para ahli juga menerangkan pengertian dari pendaftaran

⁵⁸ I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah Modul I DI*, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta: 2014, hlm. 6

⁵⁹ R. Harmanses, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta: 1996, hlm 14.

⁶⁰ Ap. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Mandar Maju, Bandung: 1994, Hlm 11-12.

⁶¹ Syamsul Bahri, *Beberapa Aspek Hukum Adat Yang Berpengaruh* (Disertasi Universitas Sumatera Utara), Hlm. 199

tanah dalam berbagai penafsiran yaitu, pertama menurut Boedi Harsono dalam bukunya "Hukum Agraria Indonesia" menjelaskan pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah yang berwenang dalam pendaftaran tanah, yang dilakukan secara terus menerus dan teratur. Kegiatan pendaftaran tanah berupa pengumpulan data tertentu mengenai tanah tertentu, yang kemudian pengolahan, penyimpanan serta penyajiannya dipergunakan untuk kepentingan masyarakat, untuk jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk juga penerbitan Sertipikat tanah sebagai tanda bukti dan pemeliharaannya.⁶²

Pendapat Maria Sumardjono, Kadaster adalah suatu kegiatan daftar yang melukiskan semua persil tanah yang ada dalam suatu daerah berdasarkan atas pemetaan dan pengukuran yang cermat. Kemudian Subekti dan Tjitro Sudibyo juga berpendapat bahwa Kadaster adalah lembaga yang diberikan tugas menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan tujuan untuk menetapkan identifikasi atas setiap bidang tanah dan kemudian mencatat setiap pergantian pemilik, begitu pula hak-hak kebendaan yang membebani tanah tersebut, seperti hipotek, gadai, juga hak kebendaan atas tanah, hak guna bangunan, hak guna usaha dan lain-lain.⁶³ Selanjutnya, Rudolf Hermanses berpendapat bahwa pendaftaran tanah (Kadaster) adalah kegiatan pendaftaran atau pembukuan terhadap bidang-bidang tanah dalam sebuah bentuk daftar-daftar, yang berdasarkan dari kegiatan pengukuran dan pemetaan yang dilakukan secara seksama dari bidang-bidang tanah itu sendiri.⁶⁴ Selain itu dalam bukunya

⁶² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Bandung: 1997, Hlm. 72

⁶³ Maria Soemardjono, *Puspita Seragkaiian Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta: 1982, hlm 43.

⁶⁴ Fitaya Khotijah, "Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Pendaftaran Tanah Di Desa Pekuncen