

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pertanahan di Indonesia berlandaskan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat.¹ Namun pelaksanaan UUPA masih menghadapi kendala seperti lemahnya koordinasi antarlembaga, tumpang tindih regulasi, dan tidak konsistennya administrasi. Untuk mengatasi hal ini, diterbitkan Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang memperkuat peran BPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa, termasuk sertifikat ganda. Melalui mediasi, BPN membantu para pihak mencapai kesepakatan secara adil dan menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.²

Kepemilikan tanah di Indonesia didasarkan pada prinsip penguasaan negara yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan hubungan hukum atas tanah demi kepentingan umum. Dalam kerangka tersebut, individu maupun badan hukum hanya memperoleh hak tertentu atas tanah yang pelaksanaannya dibatasi oleh fungsi sosial, sehingga tidak dapat digunakan secara sewenang-wenang. Untuk menjaga ketertiban administrasi dan mencegah terjadinya konflik pertanahan, setiap hak atas tanah harus didaftarkan secara resmi agar status hukum, subjek, dan objeknya jelas serta mampu memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak.³

Sertifikat tanah merupakan dokumen resmi yang dikeluarkan oleh negara sebagai tanda bukti yang kuat atas keberadaan dan penguasaan hak

¹ Bambang Widiyantoro dan Evi Rumata Parapat, "Das Sein dan Das Sollen dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Di Indonesia," *Majalah Ilmiah SOLUSI* 10, no. 20 (2011): 5.

² Lalu Muhammad Wira Arizki et al., "Penerapan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 21 Tahun 2020 Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi:(Study Di BPN Lombok Tengah)," *Private Law* 3, no. 2 (2023): 492-494.

³ Ni Luh Ariningsih Sari, "Konsep hak menguasai negara terhadap tanah dalam hukum tanah (uupa) dan konstitusi," *Jurnal Ganec Swara* 15, no. 1 (2021): 992.

seseorang terhadap sebidang tanah. Keberadaan sertifikat ini tidak terlepas dari sistem pendaftaran tanah yang dirancang untuk menciptakan kepastian dan keteraturan hukum di bidang pertanahan. Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA menegaskan bahwa pendaftaran tanah dilakukan agar hak atas tanah memiliki kejelasan mengenai siapa pemegang haknya, letak dan batas tanah, serta dasar hukum penguasaannya. Dengan demikian, sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan memuat data fisik dan data hukum yang telah diverifikasi, sehingga berfungsi melindungi pemegang hak sekaligus mengurangi kemungkinan terjadinya sengketa di kemudian hari.⁴

Salah satu penyebab utama munculnya sengketa pertanahan adalah tumpang tindih keputusan antarinstansi pertanahan. Hal ini sering menimbulkan sertifikat ganda yang dapat menimbulkan pelanggaran hukum seperti pemalsuan.⁵ Faktor penyebabnya terdiri dari faktor internal, seperti kurangnya ketelitian pejabat dan lemahnya pengawasan, serta faktor eksternal seperti rendahnya pemahaman masyarakat, meningkatnya kebutuhan tanah, dan pesatnya pembangunan. Kondisi ini menunjukkan pelaksanaan kebijakan pertanahan belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum.

Permasalahan sertifikat ganda di Kota Cirebon menimbulkan dampak sosial dan hukum yang cukup besar. Sengketa akibat tumpang tindih sertifikat sering berujung pada konflik antarwarga dan proses hukum yang panjang.⁶ Banyak masyarakat menjadi bingung menentukan sertifikat yang sah, sehingga menurunkan kepercayaan publik terhadap BPN. Dalam hal ini, BPN berperan memastikan keabsahan data pertanahan dan menengahi penyelesaian sengketa secara transparan agar kepastian hukum tetap terjaga.

⁴ I Made Citra Gada Kumara et al., "Kepastian hukum pemegang hak atas tanah dalam sistem Hukum pertanahan di Indonesia," *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 3 (2021): 562.

⁵ Darwis Anatami, "Tanggung jawab siapa, bila terjadi sertifikat ganda atas sebidang tanah," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 12, no. 1 (2017): 8-12.

⁶ Amara Thalia et al., "Analisis Hukum Acara Perdata Dalam Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Akibat Tumpang Tindih Sertifikat di Wilayah Perkotaan: Studi Kasus Putusan Pengadilan Dan Implikasi Terhadap Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hak Masyarakat," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 3 (2025): 2064.

Kantor Pertanahan Kota Cirebon masih menghadapi kendala seperti kesalahan administrasi, perbedaan koordinat tanah, dan lemahnya sistem pengawasan.⁷ Walaupun sudah ada pedoman melalui Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, pelaksanaannya belum efektif karena keterbatasan sumber daya manusia, teknologi, dan partisipasi masyarakat. Akibatnya, penyelesaian sengketa sering memakan waktu lama. Secara normatif, sistem pertanahan bertujuan menjamin perlindungan hukum atas hak tanah.⁸ Namun, masih sering ditemukan ketidaksesuaian antara data fisik dan data yuridis dengan kondisi di lapangan yang menyebabkan munculnya sertifikat ganda. Ini menunjukkan adanya kesenjangan antara hukum ideal (*das sollen*) dan kenyataan (*das sein*).

Dari berbagai permasalahan tersebut, terlihat bahwa penyelesaian sengketa pertanahan belum berjalan optimal. BPN diharapkan mampu menjamin kepastian dan keadilan hukum sesuai peraturan yang berlaku, tetapi hambatan seperti lemahnya pengawasan dan rendahnya kesadaran masyarakat masih menjadi kendala utama. Banyaknya kasus sertifikat ganda menunjukkan efektivitas penyelesaian sengketa perlu ditingkatkan agar kepercayaan publik terhadap BPN dapat pulih.⁹

Dalam konteks reformasi agraria, Badan Pertanahan Nasional berperan strategis dalam memperbaiki tata kelola pertanahan melalui pelaksanaan pendaftaran tanah dan penyelesaian sengketa kepemilikan. BPN tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga aktif memfasilitasi penyelesaian konflik pertanahan guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak.¹⁰ Melalui penerbitan sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan yang sah, BPN berupaya memberikan rasa aman bagi

⁷ Hilda Oktaviani, *Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Atas Penerbitan Sertipikat Ganda Yang Diajukan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat)* (Tesis, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025), 41.

⁸ Noor Atikah, "Kedudukan Surat Keterangan Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia," *Notary Law Journal* 1, no. 3 (2022): 265-266.

⁹ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 11-12.

¹⁰ Anna Yulianti, *Urgensi Digitalisasi Sistem Pendaftaran Tanah* (Penerbit Alumni, 2022), 218.

masyarakat serta mencegah terjadinya tumpang tindih hak atas tanah, sehingga tertib administrasi pertanahan dapat terwujud secara berkelanjutan.¹¹

Untuk mencegah dan menangani sengketa akibat adanya sertifikat ganda, Badan Pertanahan Nasional memiliki peran sentral dalam penyelenggaraan pelayanan pertanahan. Peran tersebut meliputi pengelolaan dan verifikasi data sengketa, pendokumentasian perkara pertanahan, serta penyiapan bahan dan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang mengandung cacat administrasi. Melalui kewenangan tersebut, BPN bertanggung jawab memastikan keabsahan data fisik dan yuridis serta menindaklanjuti setiap proses penyelesaian sengketa agar tercipta kepastian dan ketertiban hukum di bidang pertanahan.¹²

Tumpang tindih kepemilikan tanah atau munculnya sertifikat ganda menimbulkan permasalahan hukum yang serius karena satu bidang tanah dapat diklaim oleh lebih dari satu pihak. Kondisi ini menyebabkan ketidakpastian status hak atas tanah, sehingga pemanfaatan tanah tidak dapat dilakukan secara optimal dan proses peralihan maupun pewarisan hak sering terhambat akibat potensi sengketa yang menyertainya.¹³ Oleh karena itu, BPN harus memastikan kejelasan kepemilikan agar tercipta kepastian dan keadilan hukum.

Kajian ini menilai efektivitas langkah-langkah BPN dalam memberikan kepastian hukum, keadilan, dan ketertiban administrasi pertanahan. Keunikan penelitian ini terletak pada analisis lokal di Kota Cirebon yang belum banyak dikaji secara mendalam. Hasilnya diharapkan dapat memperkuat penerapan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 secara konsisten agar penyelesaian sengketa pertanahan lebih efektif dan memberikan jaminan hukum bagi masyarakat.

¹¹ Muhammad Khaidir Kahfi Natsir et al., *Hukum Pertanahan: Teori, Regulasi dan Praktik di Indonesia* (Padang: CV. Gita Lentera, 2025), 25.

¹² Prasetyo Aryo Dewandaru et al., "Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di badan pertanahan nasional," *Notarius* 13, no. 1 (2020): 164-165.

¹³ Iqbal Ladzuardi et al., "Analisis Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Kepemilikan Hak atas Tanah di Kota Bogor Berdasarkan Peraturan Menteri Atr/Bpn Nomor 21 Tahun 2020," *Karimah Tauhid* 3, no. 6 (2024): 6308-6309.

B. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, pada Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Bersertifikat Ganda Menurut Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 (Studi Kasus Kantor Pertanahan Kota Cirebon) ini akan diuraikan secara sistematis mengenai identifikasi masalah, pembatasan masalah, dan perumusan masalah. Ketiga komponen ini disusun untuk memperjelas fokus kajian dan batas ruang lingkup penelitian, sehingga pelaksanaan penelitian dapat terarah dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan hasil pengamatan awal serta telaah terhadap berbagai dokumen, dapat ditemukan sejumlah pokok permasalahan sebagai berikut:

- a. Terjadi tumpang tindih kepemilikan tanah akibat lemahnya administrasi pertanahan, verifikasi data yang kurang akurat, serta ketidaksesuaian antara data fisik dan yuridis.
- b. Kurangnya ketelitian dan pengawasan dari BPN dalam proses pendaftaran dan penerbitan sertifikat tanah.
- c. Minimnya pemahaman masyarakat mengenai prosedur pendaftaran tanah serta implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang belum optimal di daerah.

2. Pembatasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terfokus dan mendalam, maka ruang lingkup kajian dibatasi pada hal-hal berikut:

- a. Kajian mengenai tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Cirebon dalam menangani sengketa tanah bersertifikat ganda berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.
- b. Analisis terhadap penyebab munculnya sertifikat ganda di wilayah Kota Cirebon, baik dari aspek administratif maupun yuridis.

- c. Pembahasan mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah serta penerapan prinsip kepastian hukum dan keadilan dalam proses penyelesaian sengketa pertanahan.

3. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan pembatasan masalah yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini disusun dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan berikut:

- a. Bagaimana peran BPN dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah bersertifikat ganda menurut peraturan menteri ATR/BPN nomor 21 tahun 2020?
- b. Apa saja kendala BPN dalam proses penyelesaian dan upaya mengatasi sengketa kepemilikan hak atas tanah bersertifikat ganda di kota Cirebon?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh jawaban atas permasalahan tersebut melalui pendekatan ilmiah yang sistematis, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Secara khusus, tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menelaah Peran BPN dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Bersertifikat Ganda Menurut Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.
2. Mengidentifikasi Kendala BPN dalam Proses Penyelesaian dan Upaya Mengatasi Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Bersertifikat Ganda di Kota Cirebon.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara umum, manfaat yang diharapkan dari penelitian ini meliputi hal-hal berikut:

1. Manfaat Teoretis

- a. Memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum agraria, khususnya terkait penyelesaian sengketa pertanahan dan penerapan asas kepastian hukum.
- b. Menambah referensi akademik bagi penelitian selanjutnya mengenai peran BPN dalam penanganan kasus sertifikat ganda.
- c. Menjadi dasar konseptual bagi penguatan regulasi dan kebijakan penyelesaian sengketa tanah di masa mendatang.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan masukan bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan mediasi dan pengawasan administrasi pertanahan.
- b. Menjadi bahan informasi bagi masyarakat agar lebih memahami prosedur pendaftaran tanah dan upaya hukum yang dapat ditempuh apabila terjadi sengketa kepemilikan.

E. Penelitian Terdahulu

1. Riki Dendih Saputra (2017) berjudul “Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah yang Bersertifikat Ganda Menurut Aturan Badan Pertanahan Nasional di Wilayah Tangerang Selatan”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana BPN Tangerang Selatan menyelesaikan sengketa tanah bersertifikat ganda. Hasilnya menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa umumnya dilakukan melalui jalur pengadilan, meski dinilai rumit dan memakan waktu.¹⁴
2. Rizka Permatasari (2023) berjudul “Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab terjadinya sengketa tanah bersertifikat ganda dan peran BPN dalam penyelesaiannya. Hasil

¹⁴ Riki Dendih Saputra, *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah yang Bersertifikat Ganda Menurut Aturan Badan Pertanahan Nasional di Wilayah Tangerang Selatan* (Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2017).

penelitian menunjukkan bahwa sengketa tanah disebabkan oleh faktor internal (lemahnya pengawasan dan ketelitian petugas) serta faktor eksternal (rendahnya pemahaman masyarakat dan meningkatnya kebutuhan tanah). Peran BPN dilakukan melalui mediasi litigasi dan non-litigasi sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.¹⁵

3. Vixda Qianqi, Diyan Isnaeni, Isdiyana Kusuma Ayu (2024) berjudul “Peran Badan Pertanahan Nasional (Bpn) Dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Sertifikat Ganda (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab terjadinya sertifikat ganda dan peran BPN Kabupaten Malang dalam penyelesaiannya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab sertifikat ganda antara lain pemetaan manual sebelum tahun 2000, adanya niat jahat dalam pendaftaran tanah, serta kurangnya ketelitian panitia PTSL. Peran BPN Kabupaten Malang yaitu sebagai mediator dalam proses mediasi dan pelaksana putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (TUN) terkait pembatalan sertifikat.¹⁶
4. Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, dan Fifiana Wisnaeni (2020) berjudul “Penyelesaian Sengketa Tanah terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor penyebab terjadinya sertifikat ganda serta proses penyelesaian sengketa di BPN. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sertifikat ganda terjadi akibat kesalahan administrasi, lemahnya pengawasan, dan keinginan masyarakat untuk menguasai tanah secara berlebihan. Penyelesaian sengketa dilakukan melalui mediasi di BPN, di

¹⁵ Rizka Permatasari, *Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertipikat Ganda Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan* (Skripsi, Universitas Sriwijaya Indralaya, 2023).

¹⁶ Vixda Qianqi et al., “Peran Badan Pertanahan Nasional (Bpn) Dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Sertifikat Ganda (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang),” *Dinamika* 30, no. 1 (2024): 8870.

mana salah satu pihak dapat memberikan ganti kerugian sebagai bentuk penyelesaian damai.¹⁷

5. Wendy Aryatama (2021) berjudul “Peranan Badan Pertanahan Nasional sebagai Mediator Para Pihak dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Kota Semarang”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses BPN dalam memediasi sengketa tanah serta mengidentifikasi kendala dan solusi yang dihadapi dalam proses tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penyelesaian sengketa dimulai dari pengaduan masyarakat ke loket pengaduan BPN, diikuti dengan kajian kasus, analisis data, dan rekomendasi penyelesaian yang kemudian dilanjutkan dengan mediasi. Kendala utama yang dihadapi terdiri dari faktor internal, yaitu ketidaklengkapan data dan dokumen peta, serta faktor eksternal, seperti ketidakhadiran pihak yang bersengketa atau penggunaan alamat palsu. Solusi yang dilakukan BPN adalah melengkapi data objek sengketa dan menumbuhkan itikad baik dari para pihak agar mediasi dapat berjalan efektif.¹⁸
6. Muhammad Afdhal Sit (2021) berjudul “Penyelesaian Sengketa Tanah Terkait Kepemilikan Hak Atas Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Aceh Besar”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan di Desa Berabung serta dasar hukumnya, dan apakah hasil penyelesaian tersebut dapat dijadikan dasar pemberian hak milik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tanah oleh BPN Aceh Besar didasarkan pada Perpres Nomor 10 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN Nomor 4

¹⁷ Prasetyo et al., “Penyelesaian Sengketa Tanah terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional,” 154.

¹⁸ Wendy Aryatama, *Peranan Badan Pertanahan Nasional sebagai Mediator Para Pihak dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Kota Semarang (Skripsi, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2021)*, 5.

Tahun 2006, dan hasil penyelesaiannya dapat menjadi dasar pemberian hak milik setelah adanya Surat Pelepasan Hak Atas Tanah.¹⁹

7. Aksar, Umar Dinata, Ali Ismail Shaleh, Fatimah Az-Zahra, Ambarwati, dan Mediana Putri (2023) berjudul “Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda pada Badan Pertanahan Nasional”. Penelitian ini bertujuan untuk merekonstruksi sistem penerbitan sertifikat tanah sebagai hasil dari penyelesaian sengketa sertifikat ganda di BPN Kota Pekanbaru. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sengketa sertifikat ganda di BPN Kota Pekanbaru terjadi akibat kurangnya kesadaran masyarakat dalam pengurusan sertifikat, sehingga diperlukan rekonstruksi hukum dan penerapan alternatif penyelesaian sengketa (APS) agar BPN dapat mengakomodasi permasalahan agraria dengan lebih efektif.²⁰
8. Adibatus Sa’diyah dan Aminah (2024) berjudul “Sengketa Tanah Bersertipikat Ganda (Analisis Putusan Pengadilan Negeri No. 134/Pdt.G/2019/PN Amb)”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab terbitnya sertifikat ganda dalam kasus sengketa tanah di Ambon serta menilai tanggung jawab BPN dalam penyelesaiannya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerbitan sertifikat ganda disebabkan oleh kerusakan arsip akibat huru-hara pada 1990-an. BPN Kota Ambon bertanggung jawab dengan mencabut sertifikat yang bermasalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*incracht*). Jika pihak yang dirugikan tidak puas, mereka dapat menempuh jalur keberatan atau banding sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.²¹
9. Moh. Dzul Irfan (2024) berjudul “Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Tumpang

¹⁹ Muhammad Afdhal Sit, *Penyelesaian Sengketa Tanah Terkait Kepemilikan Hak Atas Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Aceh Besar* (Skripsi, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussaalam Banda Aceh, 2021), 6.

²⁰ Aksar et al., “Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda pada Badan Pertanahan Nasional,” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 5, no. 3 (2023): 537.

²¹ Adibatus Sa’diyah dan Aminah, “Sengketa Tanah Bersertipikat Ganda (Analisis Putusan Pengadilan Negeri No. 134/Pdt.G/2019/Pn Amb),” *Notarius* 17, no. 1 (2024): 462.

Tindih (Studi Putusan PTUN Semarang No.4/G/2023/PTUN.SMG)”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tanggung jawab hukum BPN dalam menangani kasus sertifikat tumpang tindih serta menjelaskan akibat hukum bagi para pihak yang terlibat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPN telah melaksanakan kewenangannya sesuai prosedur dalam penerbitan sertifikat, namun terjadi tumpang tindih kepemilikan pada satu bidang tanah yang menimbulkan kebingungan hukum. Pengadilan akhirnya memutuskan Pemerintah Kabupaten Kudus kalah karena gugatan telah daluwarsa, melebihi batas waktu 90 hari sejak sertifikat diterbitkan.²²

10. Irsyad Wahyu Padyatama (2022) berjudul “Analisis Yuridis dalam Penyelesaian Sengketa atas Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kota Surakarta)”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyelesaian kasus kepemilikan tanah bersertifikat ganda yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Surakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor penyebab sertifikat ganda berasal dari kelalaian pemilik tanah, Kantor Pertanahan, serta pemerintah daerah atau kelurahan/desa, terutama dalam hal ketidaktepatan data fisik dan yuridis.²³
11. Kholis, Nur, dan Galih Bagas Soesilo (2023) berjudul “Upaya Penyelesaian Sengketa Hak Milik atas Tanah terhadap Kepemilikan Sertifikat Ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo”. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor penyebab terjadinya sengketa hak milik atas tanah akibat kepemilikan sertifikat ganda serta menganalisis upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo. Hasil penelitian

²² Moh. Dzul Irfan, *Pertanggungjawaban Hukum Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Tumpang Tindih (Studi Putusan PTUN Semarang No.4/G/2023/PTUN.SMG)* (Skripsi, Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan, 2024), 11.

²³ Irsyad Wahyu Padyatama, *Analisis Yuridis Dalam Penyelesaian Sengketa Atas Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Surakarta)* (Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2022), 1.

menunjukkan bahwa sertifikat ganda disebabkan oleh belum optimalnya sistem pemetaan tanah, kurangnya ketelitian petugas ukur, tidak adanya tanda batas tanah, lemahnya itikad baik pemohon sertifikat kedua, serta ketiadaan data tanah di tingkat desa. Penyelesaian sengketa dilakukan melalui mekanisme mediasi di BPN dengan berpedoman pada ketentuan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020.²⁴

12. Montolalu, Maria Ezra, Toar Neman Palilingan, dan Donna Okthalia Setiabudhi (2023) berjudul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Luar Pengadilan dalam Kasus Sertifikat Ganda di Kota Tondano Kabupaten Minahasa”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam proses penyelesaian sengketa pertanahan serta mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam kasus sertifikat ganda di Kota Tondano, Kabupaten Minahasa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan BPN dalam penyelesaian sengketa pertanahan bersumber dari kewenangan atribusi dan delegasi, yang merupakan upaya pemerintah untuk mengurangi penumpukan perkara di pengadilan. Selain itu, penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan yang berada di luar kewenangan langsung Kementerian ATR/BPN dapat dilakukan melalui mediasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, sementara apabila mediasi ditolak oleh salah satu pihak, penyelesaian diserahkan kepada para pihak melalui jalur hukum yang berlaku.²⁵

Berdasarkan penelitian terdahulu di atas, dapat dilihat bahwa kajian mengenai peran Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah bersertifikat ganda telah banyak dilakukan dengan fokus pada penyebab sengketa, mekanisme mediasi, serta penerapan peraturan pertanahan di berbagai daerah. Namun, hingga saat ini belum ditemukan

²⁴ Nur Kholis dan Galih Bagas Soesilo, "Upaya Penyelesaian Sengketa Hak Milik atas Tanah Terhadap Kepemilikan Sertifikat Ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo," *Eksaminasi: Jurnal Hukum* 2, no. 3 (2023): 154.

²⁵ Maria Ezra Montolalu et al., "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Diluar Pengadilan Dalam Kasus Sertifikat Ganda Di Kota Tondano Kabupaten Minahasa," *Lex Administratum* 11, no. 5 (2023).

penelitian yang secara khusus mengkaji penyelesaian sengketa sertifikat ganda di Kota Cirebon berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Oleh karena itu, kebaruan penelitian ini terletak pada lokasi penelitian yang dilakukan secara spesifik di Kantor Pertanahan Kota Cirebon, sehingga penelitian ini menjadi kajian pertama yang menelaah secara mendalam peran BPN Kota Cirebon dalam mengimplementasikan Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah bersertifikat ganda.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan bagian penting dalam proposal skripsi yang menjelaskan alur logis pemikiran peneliti dalam memahami dan merespons permasalahan yang diteliti.²⁶ Penelitian ini membahas peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah bersertifikat ganda berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 dengan fokus pada pelaksanaan di Kantor Pertanahan Kota Cirebon. Permasalahan utama yang dikaji adalah bagaimana BPN menjalankan perannya dalam menyelesaikan sengketa tanah yang memiliki sertifikat ganda sesuai dengan ketentuan peraturan tersebut, serta apa saja faktor yang mendukung dan menghambat proses pelaksanaannya di lapangan.

Konsep-konsep penting yang menjadi landasan penelitian ini meliputi peran BPN sebagai lembaga pemerintah yang berwenang di bidang pertanahan, penyelesaian sengketa tanah sebagai upaya hukum dan administratif untuk memulihkan kepastian hak atas tanah, sertifikat ganda sebagai permasalahan hukum akibat tumpang tindih data pendaftaran tanah, serta penerapan peraturan sebagai dasar yuridis pelaksanaan fungsi BPN dalam menangani sengketa. Penelitian ini menggunakan teori peran organisasi pemerintah untuk menjelaskan bagaimana BPN melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai lembaga publik yang berfungsi

²⁶ Haura Hanifah et al., "Landasan Teori, Penelitian Relevan, Kerangka Berpikir Dan Hipotesis Penelitian Pendidikan." *IHSAN: Jurnal Pendidikan Islam* 3, no. 2 (2025): 397-398.

memberikan pelayanan serta menjaga tertib administrasi pertanahan. Selain itu, digunakan teori kepastian hukum untuk menilai sejauh mana proses penyelesaian sengketa yang dilakukan BPN telah mencerminkan prinsip keadilan, perlindungan hak, dan kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan teori dan konsep tersebut, kerangka pemikiran penelitian ini dibangun atas pemahaman bahwa keberhasilan penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda sangat dipengaruhi oleh efektivitas peran BPN dalam menjalankan kewenangannya, kesesuaian penerapan regulasi dengan kondisi di lapangan, serta adanya dukungan dan kerja sama dari masyarakat dan instansi terkait. Faktor-faktor seperti ketersediaan data pertanahan yang akurat, profesionalitas petugas, serta kesadaran hukum masyarakat menjadi penentu utama terciptanya penyelesaian sengketa yang adil dan pasti.²⁷ Dengan demikian, kerangka pemikiran ini menunjukkan hubungan logis antara pelaksanaan peran BPN, penerapan peraturan, dan kondisi lapangan terhadap keberhasilan penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda di Kota Cirebon. Kerangka penelitian ini dapat diilustrasikan sebagai berikut:



²⁷ Nabila Chyntia Dahani, *Efektivitas Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Elektronik Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sragen* (Tesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2022), 14-22.



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran

G. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan menelaah peran BPN dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda secara objektif dan transparan, serta memperkuat tertib administrasi pertanahan di Kota Cirebon. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian yuridis empiris. Pendekatan ini digunakan untuk menelaah penerapan hukum dalam praktik, khususnya terkait penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah bersertifikat ganda. Penelitian ini meninjau dasar hukum seperti Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dan peraturan lain yang relevan, kemudian membandingkannya dengan pelaksanaan di lapangan melalui studi pada Kantor Pertanahan Kota Cirebon. Dengan metode ini, peneliti dapat melihat kesesuaian antara ketentuan hukum yang ideal dengan realitas implementasinya. Pendekatan yang digunakan adalah Undang-undang dan studi kasus dengan fokus pada pelaksanaan peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penyelesaian sengketa sertifikat ganda. Adapun komponen metodologis dalam penelitian ini dijelaskan secara sistematis sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Metode ini dipilih karena permasalahan yang dikaji tidak hanya berkaitan dengan norma hukum yang tertulis, tetapi juga menyangkut bagaimana ketentuan hukum tersebut diterapkan dalam praktik oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Metode kualitatif memungkinkan peneliti untuk menggambarkan fenomena sosial-hukum secara mendalam, terutama dalam memahami proses penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda di Kantor Pertanahan Kota Cirebon berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Metode ini digunakan untuk memperoleh gambaran nyata tentang bagaimana BPN berperan sebagai lembaga yang menengahi dan menyelesaikan sengketa pertanahan, serta bagaimana penerapan peraturan tersebut berjalan di lapangan, baik dari segi efektivitas, hambatan, maupun upaya solusinya.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan Undang-undang dan studi kasus. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada satu lokasi tertentu, yaitu Kantor Pertanahan Kota Cirebon, untuk menelaah secara mendalam praktik penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda di wilayah tersebut. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat menggali data empiris dari para pihak yang terlibat dalam sengketa, aparat BPN, serta dokumen-dokumen resmi yang digunakan dalam proses mediasi dan penyelesaian. Dengan menggunakan studi kasus, penelitian ini berupaya memahami bagaimana pelaksanaan ketentuan dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 diterapkan, serta bagaimana BPN menjalankan perannya dalam menegakkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan dalam penyelesaian sengketa.

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian yang menggabungkan analisis terhadap norma hukum tertulis dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.²⁸ Pendekatan yuridis digunakan untuk menganalisis aturan hukum terkait penyelesaian sengketa pertanahan, seperti UUPA Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, serta Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Sementara itu, pendekatan empiris digunakan untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan peraturan tersebut diimplementasikan oleh Kantor Pertanahan Kota Cirebon, termasuk faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi efektivitas penyelesaian sengketa. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga melihat praktik nyata di lapangan sebagai bahan evaluasi terhadap efektivitas kebijakan BPN.

²⁸ Sidi Ahyar Wiraguna, "Metode normatif dan empiris dalam penelitian hukum: Studi eksploratif di Indonesia," *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum* 3, no. 3 (2024): 60-61.

4. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini, data yang digunakan diperoleh dari dua jenis sumber, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

a. Sumber data primer

Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara dan observasi langsung dengan pejabat dan pegawai Kantor Pertanahan Kota Cirebon yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

b. Sumber data sekunder

Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan dan dokumen resmi, meliputi:

- 1) Bahan hukum primer, seperti UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.
- 2) Bahan hukum sekunder, berupa buku-buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta artikel akademik yang membahas penyelesaian sengketa pertanahan dan peran BPN.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui beberapa metode, yaitu:

a. Wawancara

Diakukan terhadap informan yang berkompeten, seperti pegawai BPN, pihak yang bersengketa, dan pakar hukum pertanahan. Tujuannya untuk memperoleh data faktual dan pandangan langsung terkait proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda di lapangan.

b. Observasi Lapangan

Peneliti melakukan pengamatan langsung terhadap aktivitas dan mekanisme penyelesaian sengketa di Kantor Pertanahan Kota Cirebon, termasuk bagaimana BPN menjalankan mediasi dan menindaklanjuti kasus sertifikat ganda.

c. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dari literatur, dokumen hukum, peraturan perundang-undangan, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan, guna memperkuat landasan teoritis dan analisis hukum dalam penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif, yaitu menguraikan data secara sistematis berdasarkan hasil wawancara, observasi, dan studi pustaka.²⁹ Langkah-langkah analisis meliputi:

- a. Reduksi Data, yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian, dan penyederhanaan data yang relevan dengan fokus penelitian, khususnya terkait peran Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah bersertifikat ganda.
- b. Penyajian Data, dilakukan dalam bentuk uraian naratif yang menggambarkan hasil temuan di lapangan serta analisis terhadap penerapan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 dalam praktik penyelesaian sengketa tanah di Kota Cirebon.
- c. Penarikan Kesimpulan, dilakukan dengan menghubungkan teori hukum, ketentuan peraturan perundang-undangan, serta fakta empiris di lapangan untuk memperoleh hasil penelitian yang logis, valid, dan dapat dipertanggungjawabkan.

H. Sistematika Penulisan Skripsi

Skripsi ini disusun secara sistematis dalam beberapa bab yang saling berkaitan, dimulai dari Bab I Pendahuluan sampai Bab V Penutup, dengan uraian sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi penjabaran tentang latar belakang masalah, identifikasi dan pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, metode penelitian, serta sistematika

²⁹ Miza Nina Adlini et al., "Metode penelitian kualitatif studi pustaka," *Jurnal Edumaspul* 6, no. 1 (2022): 975-979.

penulisan skripsi. Bab ini menjadi dasar untuk memahami pentingnya penelitian mengenai peran BPN dalam penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda serta arah pembahasan yang akan dilakukan.

BAB II: TINJAUAN TEORITIS DAN KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menyajikan landasan teori dan kajian pustaka yang berkaitan dengan fokus penelitian, antara lain teori hak kepemilikan atas tanah, teori penyelesaian sengketa pertanahan, teori peran lembaga negara atau peran organisasi pemerintah, serta teori kepastian hukum. Uraian teori tersebut digunakan untuk menjelaskan konsep dasar mengenai penguasaan dan perlindungan hak atas tanah, mekanisme penyelesaian sengketa baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi, serta fungsi dan kewenangan lembaga negara dalam menjalankan tugas pelayanan publik. Selain itu, kajian pustaka ini menjadi kerangka analitis untuk menilai peran Badan Pertanahan Nasional dalam menjamin kepastian dan keadilan hukum dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah bersertifikat ganda.

BAB III: DESKRIPSI UMUM OBJEK PENELITIAN

Bab ini memberikan gambaran mengenai Kantor Pertanahan Kota Cirebon sebagai locus penelitian. Uraian mencakup struktur kelembagaan, kewenangan, fungsi, dan peran BPN dalam menangani sengketa kepemilikan tanah, khususnya kasus sertifikat ganda. Bab ini juga menjelaskan kondisi faktual di lapangan yang menjadi dasar analisis permasalahan.

BAB IV: ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan bagian inti dari penelitian yang berfokus pada pembahasan dan analisis sesuai dengan rumusan masalah penelitian. Pembahasan pertama menguraikan prosedur pendaftaran kepemilikan hak atas tanah berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 sebagai dasar dalam mewujudkan tertib administrasi dan kepastian hukum di bidang pertanahan. Selanjutnya, bab ini menganalisis faktor-faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda atas kepemilikan hak atas tanah di Kota Cirebon, baik yang bersumber dari aspek administratif, teknis, maupun perilaku para pihak. Pembahasan terakhir mengkaji mekanisme

penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah bersertifikat ganda yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Cirebon, dengan menggunakan metode kualitatif melalui pengaitan antara teori hukum, peraturan perundang-undangan, serta fakta empiris yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi, guna menilai peran BPN dalam memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan.

BAB V: PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang merangkum hasil penelitian. Kesimpulan dirumuskan berdasarkan analisis terhadap peran dan efektivitas BPN dalam menyelesaikan sengketa tanah bersertifikat ganda, serta sejauh mana implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 telah berjalan di Kota Cirebon. Saran yang disampaikan bersifat aplikatif, seperti penguatan koordinasi antarinstansi dan peningkatan ketelitian administrasi pertanahan, serta rekomendatif bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan kebijakan penyelesaian sengketa pertanahan dan perlindungan hukum hak atas tanah.