



Mekanisme Proses Penyelesaian Sengketa Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Yang Bersertipikat Ganda

Rezky Nurul Amalia¹, Sufirman Rahman² & Sri Lestari Poernomo²

¹Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Indonesia

²Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Indonesia, Indonesia

*Koresponden Penulis, E-mail: rezkynurul.amalia@umi.ac.id

Submitted: 15 Pebruari 2024; Revised: 13 Maret 2024; Accepted: 15 Maret 2024

ABSTRAK

Tujuan penelitian menganalisis mekanisme proses penyelesaian sengketa bagi pemegang hak atas tanah yang bersertipikat ganda; Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Mekanisme proses penyelesaian sengketa bagi pemegang hak atas tanah yang bersertipikat ganda yaitu penyelesaian sengketa melalui kantor Badan Pertanahan Nasional secara mediasi atau non litigasi dengan melakukan pengaduan ke kantor pertanahan agar ditindak lanjuti dan mendapatkan penanganan dengan urutan tahapan pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi, gelar akhir, sampai tahap penyelesaian sengketa. Secara litigasi ajukan gugatan pembatalan sertipikat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), ajukan gugatan pembatalan SHM sebagai bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) ke PTUN; (2) Akibat hukum yang ditimbulkan terhadap penerbitan sertipikat ganda bagi pemegang hak atas tanah adalah menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu sertipikat, kerugian kedua belah pihak yang bersengketa, pembatalan atau pencabutan sertipikat karena cacat hukum administratif berdasarkan putusan pengadilan tata usaha negara yang sudah berkekuatan hukum tetap.

Kata Kunci: Pemegang Hak; Tanah; Sertifikat Ganda

ABSTRACT

The research objective is to analyze the mechanism of the dispute resolution process for holders of dual-certified land rights; This research uses normative legal research methods. The results of the research show that: (1) The dispute resolution process mechanism for holders of double-certified land rights is dispute resolution through the National Land Agency office through mediation or non-litigation by making a complaint to the land office so that it is followed up and handled in the sequence of case review stages. , initial degree, research, exposure of research results, coordination meeting, final degree, until the dispute resolution stage. In litigation, submit a lawsuit to cancel the certificate to the State Administrative Court (PTUN), file a lawsuit to cancel the SHM as a form of State Administrative Decision (KTUN) to the PTUN; (2) The legal consequences arising from the issuance of multiple certificates for holders of land rights are the creation of legal uncertainty because there is more than one certificate, losses for both parties to the dispute, cancellation or revocation of certificates due to defects in administrative law based on existing state administrative court decisions. legally binding.

Keywords: Rights Holder; Land; Dual Certificate

PENDAHULUAN

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam merupakan salah karunia Tuhan yang Maha Esa. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan dari semenjak manusia lahir hingga manusia meninggal dunia (Djanggih & Salle, 2017). Olehnya itu persoalan tanah ini perlu ditata dan dibuatkan perencanaan dengan hati-hati dan penuh kearifan. Tanah memiliki makna dan peran penting bagi manusia dan negara. Tanah tidak sekedar dilihat dari aspek fisik semata melainkan juga aspek sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan, keamanan, dan aspek hak kepemilikan tanah serta sebagai sumber penghasilan, mata pencaharian, serta melakukan aktivitas membangun peradaban (Shella & Ramasari, 2022).

UUD 1945 dalam pasal 33 ayat (3) mengatur mengenai pemanfaatan tanah yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengenai Peraturan ini pemerintah berharap sebagai modal utama dalam mensejahterakan masyarakat. Dan merupakan hak milik setiap warga negara bukan milik segelintir orang (Sari, 2021).

Sebagai dasar hukum politik pertanahan nasional dengan satu tujuan yaitu untuk kemakmuran rakyat dengan mekanisme penguasaan oleh negara yang kemudian dijabarkan lebih lanjut pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah sebutan lain dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Anatami, 2017). Undang-undang ini disahkan dan diundangkan pada tanggal 24 September 1960 di Jakarta. Tujuan dikeluarkannya UUPA adalah untuk mengakhiri dualisme hukum agraria di Indonesia pada saat itu (Isnaeni, 2017). Dalam kurun waktu lebih dari satu dasawarsa sejak proklamasi, sebagian besar masyarakat Indonesia masih memberlakukan hukum agraria berdasarkan hukum barat (kolonial) dan sebagian kecil lainnya berdasarkan hukum adat (Wirgiawan, 2023). Hukum agraria yang berdasarkan hukum barat jelas memiliki tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan hukum tanah positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini. Tujuan UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasan umum sebagai berikut:

1. Meletakkan dasar-dasar penyusunan hukum agrarian nasional, membawakan kemakmuran kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, dalam rangka masyarakat yang adil dan Makmur
2. Meletakkan dasar-dasar untuk menandakan kesatuan dan kesederhanaan
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut diatas diatur macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh setiap orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum (Koswara, 2016). Menurut Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang atau badan hukum adalah hak milik, hak pakai, dan lain-lain (Usman, 2020). Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut

sesuai dengan peruntukannya. Namun pada kenyataannya, hingga saat ini pelaksanaan pendaftaran tanah belum diwujudkan sepenuhnya, bahkan disebutkan jumlah bidang tanah yang sudah didaftarkan baru sekitar 31% dari 85 juta bidang tanah di Indonesia (Sibuea, 2016).

Dasar hukum pendaftaran tanah tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Inti dari ketentuan tersebut menentukan bahwa pemerintah berkewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtskadaster* di seluruh wilayah Indonesia yang diatur pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah. Untuk melaksanakan pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut maka oleh pemerintah dikeluarkan peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah (Malontu, 2022).

Tanah merupakan obyek yang paling mudah terkena sengketa, baik sengketa antar individu, sengketa individu dengan badan hukum, sengketa antar badan hukum, bahkan sengketa yang melibatkan pemerintah sehingga pengaturan hukum terkait penguasaan/pemberian hak atas tanah harus dapat dimaksimalkan untuk menjamin perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah (Faizal, 2021)). Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dengan melakukan pengaduan ke kantor pertanahan agar ditindak lanjuti dan mendapat penanganan. Adapun Alur Penangan antara lain pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian; rapat koordinasi, gelar akhir, dan penyelesaian kasus (Dewandaru, Hastuti & Wisnaeni, 2020).

Sementara hukum pertanahan dalam Islam dapat didefinisikan sebagai hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (milikiyah), pengelolaan (tasharruf), dan pendistribusian (tauzi') tanah. Dalam pandangan Islam segala sesuatu yang ada dilangit dan bumi, termasuk tanah hakikatnya ialah milik Allah SWT semata, sebagaimana dalam firman Allah Q.S An-Nur/24 : 42.

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ ۖ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ

Terjemahnya:

“Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi kepada Allah-lah Kembali (seluruh makhluk)”.

Ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah SWT semata. Kemudian, Allah SWT sebagai pemilik hakiki memberikan daya (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukumnya. Kepemilikan (ashlul milik) adalah milik Allah SWT. Dan bahwa manusia tak memiliki hak kecuali memanfaatkan (tasharruf) dengan cara ridha Allah.

Kegiatan pendaftaran tanah ini *output*-nya berupa surat tanda bukti hak atau yang umumnya disebut sertipikat. Definisi sertipikat menurut Pasal 32 Ayat (1) adalah surat tanda bukti atas 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.

Salah satu alat bukti hak atas tanah adalah sertipikat, sertipikat merupakan alat bukti sah yang kuat dan autentik, kekuatan sertipikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang sertipikat sebagai alat bukti yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lawan yang membuktikan sebaliknya (Hulu, 2021). Seorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah serta keadaan dari tanah itu, misalnya luas, batas-batas, bangunan yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya. Masalah pertanahan memerlukan perhatian dan penanganan yang khusus dari berbagai pihak, karena pembangunan yang terjadi sekarang meluas di berbagai bidang, sehingga harus ada jaminan kepastian hak-hak atas tanah (Ramadhani, 2017). Untuk menghindari terjadinya perselisihan antara setiap manusia yang membutuhkan tanah tersebut maka dibuat peraturan-peraturan tentang pertanahan yang berguna untuk mengatur segala aktifitas penggunaan tanah di Indonesia (Kartiwi, 2020).

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik dinegara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Berbagai macam permasalahan itu salah satunya adalah sertipikat ganda. Adapun sertipikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertipikat. Karena itu membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia (Prihastuti, 2020).

Pada tahun sekitar 2006 silam ada seorang bapak yang membeli tanah di lokasi yang sangat strategis di kota Bandung, luasnya terbilang tidak terlalu besar sekitar 480 meter persegi namun karena lokasinya yang berada tepat ditengah kota. Sertipikat tanah lengkap, asli, dan tidak kurang satu apapun, Ketika proses jual beli notaris sudah jalankan semua prosedur dari cek sertipikat sampai diumumkan di dalam koran, dimana yang mengumumkan ke dalam koran adalah penjual yang merupakan PT (Perseroan Terbatas) berhubung tanah yang dijual ini asetnya besar maka sesuai undang-undang pihak PT terlebih dahulu mengumumkan di dua koran mengenai rencana pelepasan asetnya. Setelah itu bapak (pembeli) melakukan renovasi bangunan yang ada ditanahnya rencananya ingin disewakan kepada orang lain. Tiba-tiba datang kepada Si Bapak perwakilan dari Kodam III Siliwangi membawa surat perintah untuk mengosongkan tanahnya dari Pangdam dengan alasan tanah itu adalah milik Kodam III Siliwangi berdasarkan sertipikat hak pakai yang diterbitkan pada tahun 1998. Ternyata pada saat itu juga Si Bapak sementara mengurus peningkatan sertipikat tanahnya yang semula HGB menjadi SHM. Dimana sebelumnya PT tidak bisa punya SHM kecuali beralih kepada orang pribadi boleh ditingkatkan. Singkat cerita Si Bapak menggugat Kodam III Siliwangi dan PT atau pemilik sebelumnya. Gugatan berawal dari PN, PTUN, hingga MA bahkan setelah MA belum selesai.

Putusan MA memutuskan Si Bapak menang dimana sertipikat mana yang lebih duluan terbit itulah sertipikat yang menang, sertipikat Si Bapak terbit tahun 1970an diperpanjang lagi 1993 dan membeli tanah tersebut tahun 2006 dan langsung diajukan menjadi SHM agar tidak perlu diperpanjang lagi sedangkan sertipikat Kodam III Siliwangi terbit tahun 1998 sehingga jelas duluan siapa sertipikat terbit terlebih dahulu. Pemerintah dalam hal ini Kementrian Keuangan melakukan Peninjauan Kembali atas putusan MA. Kementrian keuangan menarik kasus ini kebelakang hingga tahun 1970an saat pertama kali HGB diterbitkan dan ternyata tanah itu memang milik Kodam III Siliwangi tetapi dihibahkan kepada PT atas perintah

Pangdam saat itu tanpa ada dasar kewenangan yang jelas. Pangdam tidak punya wewenang untuk mengalihkan aset negara tanpa persetujuan presiden. Jadi seharusnya sertifikat Si Bapak yang dibatalkan karena ibaratnya sertifikat itu sertifikat haram dari hubungan terlarang. Tetapi dalam Putusan PK MA bersikeras selama sertifikat yang sudah keluar dan sertifikat itu asli autentik berarti sertifikat itu sudah final dan sudah menjadi bukti yang sempurna terhadap kepemilikan tanah, dalam kondisi ada dua sertifikat asli tidak ada yang palsu MA tegas mengatakan sertifikat yang terlebih dahulu terbit adalah sertifikat yang sah.

Sertifikat ganda kerap terjadi yang mengakibatkan sengketa para pemegang sertifikat yang saling menuding bahwa apa yang mereka miliki itu benar adanya walaupun kemudian salah satu diantara sertifikat itu ada yang palsu dimana objek yang tertera pada sertifikat tersebut bukan yang sebenarnya, sehingga untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai sertifikat hak atas tanah, salah satu diantara pemegang sertifikat tersebut melakukan gugatan kepada pengadilan yang dianggap memiliki kompetensi untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak tersebut dan membatalkan salah satu diantara sertifikat yang timbul sehingga hanya satu sertifikat yang sah yang memiliki objek dan yang lainnya tidak atau bukan objek yang tertera didalam sertifikat tersebut.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang akan digunakan yakni tipe penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal yang berorientasi pada pendekatan terhadap berbagai sumber norma atau aturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk tulisan-tulisan, jurnal-jurnal, referensi hukum, teori hukum, asas-asas hukum yang berhubungan dengan penyelesaian sengketa sertifikat ganda hak atas tanah. Menurut Syahrudin Nawi dan Rahman Syahrudin yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan pada norma atau substansi hukum, asas hukum, teori hukum, dalil-dalil hukum, dan perbandingan hukum, dalam hubungan ini orientasi penelitian hukum normatif adalah *law in the books*, yakni mengamati realitas hukum dalam berbagai norma atau kaidah-kaidah hukum yang telah terbentuk.

PEMBAHASAN

A. Mekanisme Proses Penyelesaian Sengketa Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Yang Bersertifikat Ganda

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal juga sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) hal ini dinyatakan untuk ditetapkan dalam bagian akhir tepatnya pada tulisan KELIMA.

Undang-Undang Pokok Agraria disusun dengan latar belakang dan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air, dan

ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan Makmur;

- b. Bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;
- c. Bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualism, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;
- d. Bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Dasar-dasar dan ketentuan pokok agraria dituangkan dalam undang-undang ini yakni:

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang Bersatu sebagai bangsa Indonesia;
- 2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah Bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;
- 3) Hubungan antar bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud diatas adalah hubungan yang bersifat abadi.

Bahwa mengingat ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan sebagaimana ketentuan pokok agraria, maka bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Bahwa dari hak menguasai negara dimaksud maka ditentukan berbagai macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, untuk kemudian hak-hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut ketentuan peraturan perundangan. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasil, baik bagi diri sendiri maupun keluarga.

Setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hak hubungan hukum dengan tanah berkewajiban memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya, mengerjakan dan mengusahakan secara aktif, hal ini terkait dengan bahwa tanah memiliki fungsi sosial, maka sangat wajar jika mereka yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah melakukan hal-hal tersebut.

Hak-hak atas tanah yang terkait dengan permukaan bumi yang disebut tanah ialah:

- a. Hak milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;

- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak Lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Hubungan sepenuhnya yang diberikan hanya kepada warga negara Indonesia dalam bentuk hak milik adalah merupakan salah satu bentuk implementasi azas kebangsaan, sehingga orang asing tidak dapat diberikan hak milik namun cukup dengan hak pakai, demikian pula dengan badan-badan hukum cukup diberikan hak-hak lain selain dari hak milik.

Bahwa untuk menjamin kepastian hukum, diadakan pendaftaran tanah oleh pemerintah di seluruh wilayah Republik Indonesia, kegiatan pendaftaran tanah meliputi:

- a. Pengukuran perpetaan dan Pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Perlindungan hukum dengan pemberian surat tanda bukti hak memberikan jaminan kepada pemilik atau pemegang hak selaku subjek yang namanya disebutkan dalam tanda bukti hak tersebut, dan juga terhadap objek tanah yang dimaksud dalam surat tanda bukti hak tersebut.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sebagai Pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dimana dipandang tidak lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil nyata pembangunan nasional. Pada ketentuan ini diterangkan dengan jelas mengenai surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, tanda bukti hak dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah Sertipikat.

Bahwa selain memberikan kepastian dan perlindungan hukum, pendaftaran tanah juga bertujuan untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, sehingga memudahkan pemerintah memperoleh data fisik dan data yuridis yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang tanah yang didaftar. Tertib administrasi pertanahan menjadi tujuan akhir dari pendaftaran tanah, yang mana setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik satuan rumah susun wajib didaftar.

Pendaftaran tanah dilaksanakan dan diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang menurut ketentuan peraturan perundangan melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah. Pengumpulan dan pengolahan data fisik dalam hal ini pengukuran dan pemetaan guna untuk memperoleh data fisik, bidang-bidang tanah yang telah ditetapkan batasnya oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran sistematis, dan oleh Kepala kantor pertanahan

dalam pendaftaran tanah sporadik berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah sedapat mungkin disetujui pemegang hak yang berbatasan, yang penempatan tanda batas termasuk pemeliharanya wajib dilakukan oleh pemegang hak, untuk kemudian dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.

Ketidaksepakatan antara pemegang hak dengan pemegang hak atas tanah yang berbatasan menjadi catatan, namun apabila kemudian diperoleh kesepakatan secara musyawarah atau berdasarkan putusan pengadilan maka dilakukan penyesuaian data dan catatan yang dimaksud, hal-hal demikian dituangkan dalam berita acara, ketidaksepakatan ini tidak menghalangi proses pendaftaran tanah ke tahapan selanjutnya.

3. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Bahwa dasar dibentuknya ketentuan peraturan ini untuk memberi kepastian hukum guna menyelenggarakan kebijakan pertanahan yang merupakan salah satu tugas dan fungsi Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Ketentuan Peraturan ini menggantikan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Di dalam peraturan ini terdapat Pasal 34 ayat (2) dan (3) yang membahas dalam satu bidang tanah pada prinsipnya hanya dapat diterbitkan satu sertifikat hak atas tanah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hal terdapat satu atau beberapa sertifikat ganda (tumpang tindih) dalam satu bidang tanah baik seluruhnya maupun sebagian maka terhadap sertifikat dimaksud dilakukan penanganan atau penyelesaian.

Adapun dalam Pasal 1 angka 5 Pengaduan Sengketa dan konflik yang selanjutnya disebut Pengaduan adalah keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan atas suatu produk hukum Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya atau merasa dirugikan oleh pihak lain menyangkut penguasaan dan/atau kepemilikan bidang tanah tertentu.

Alur proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda sesuai Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 terdapat tahapan penanganan, dimana pengaduan yang berasal dari perorangan, kelompok masyarakat, badan hukum, instansi pemerintah atau unit teknis ATR BPN ("kementrian"), Kantor Wilayah (tingkat provinsi), dan kantor pertanahan (tingkat kabupaten/kota) diajukan melalui loket penerimaan surat pengaduan, loket penerimaan pengaduan secara langsung, atau *online* kepada Kementrian, Kantor Wilayah, dan/atau Kantor Pertanahan. Selanjutnya terhadap pengaduan dilakukan kajian untuk menentukan apakah pengaduan tersebut termasuk kasus atau bukan kasus sertifikat ganda. Apabila termasuk kasus maka dientri dalam sistem informasi penanganan kasus.

Selanjutnya berikut ini adalah urutan tahapan penanganan sengketa dan konflik pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda:

- 1) Pengkajian kasus;
- 2) Gelar Awal;

- 3) Penelitian;
- 4) Ekspos hasil penelitian;
- 5) Rapat koordinasi;
- 6) Gelar akhir; dan
- 7) Penyelesaian kasus.

Untuk memperjelas akan diuraikan secara singkat penjelasan tahapan demi tahapan di atas sebagai berikut:

- 1) Pengkajian Kasus yang dilakukan untuk memudahkan memahami kasus yang ditangani terkait sertifikat ganda dan dituangkan dalam bentuk telaahan petugas pertanahan yang membuat judul, pokok permasalahan, Riwayat kasus, data atau dokumen yang tersedia, klasifikasi kasus, dan hal lain yang dianggap penting
- 2) Dari hasil pengkajian kasus dijadikan dasar melaksanakan gelar kasus awal, yang memiliki tujuan untuk:
 - a. Menentukan instansi atau Lembaga atau pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dan/atau kepentingan terkait kasus sengketa sertifikat ganda;
 - b. Merumuskan rencana penanganan;
 - c. Menentukan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan;
 - d. Menentukan data yuridis, data fisik, data lapangan, dan bahan yang diperlukan;
 - e. Menyusun rencana kerja penelitian; dan
 - f. Menentukan target dan waktu penyelesaian.
- 3) Penelitian yang dilakukan oleh petugas pertanahan untuk mengumpulkan data fisik, data yuridis, data lapangan, dan/atau keterangan. Hasil penelitian tersebut kemudian dibuatkan kajian dan dituangkan dalam bentuk laporan hasil penelitian;
- 4) Atas laporan hasil penelitian dilakukan ekspos hasil penelitian untuk menyampaikan data/bahan keterangan yang menjelaskan status hukum produk hukum maupun posisi hukum masing-masing pihak. Ekspos ini dituangkan dalam berita acara berisikan kesimpulan dan rekomendasi;
- 5) Rapat koordinasi dilaksanakan untuk mendapatkan masukan ahli atau instansi/lembaga terkait yang berkompeten dan menghasilkan kesimpulan berupa penyelesaian sengketa atau rekomendasi/ petunjuk masih diperlukan data atau bahan keterangan tambahan untuk sampai pada kesimpulan penyelesaian sengketa. Jika menghasilkan penyelesaian, selanjutnya ditindaklanjuti dengan gelar akhir. Namun jika yang dihasilkan adalah rekomendasi/petunjuk sebagaimana dijelaskan diatas, maka dilakukan penelitian/ pengumpulan data atau bahan keterangan tambahan. Jika telah cukup data atau bahan keterangan barulah kemudian gelar akhir. Sebagai tambahan, jika ekspos hasil penelitian telah menyimpulkan bahwa terdapat cukup data dan dasar mengambil keputusan maka bisa disiapkan gelar akhir. Sebaliknya, jika belum cukup maka bisa dilakukan salah satunya rapat koordinasi dengan mengundang instansi atau Lembaga terkait;
- 6) Gelar Akhir dilakukan guna mengambil keputusan penyelesaian sengketa yang akan dilakukan oleh Menteri, kepala kantor wilayah atau kepala kantor pertanahan, dan dituangkan dalam berita acara gelar akhir. Rekomendasi hasil gelar akhir dituangkan dalam bentuk:

- a. Risalah pengolahan data;
 - b. Surat rekomendasi penyelesaian kasus kepada kantor wilayah atau kantor pertanahan;
 - c. Surat usulan penyelesaian sengketa kepada Menteri.
- 7) Tahapan terakhir, hasil gelar akhir tersebut kemudian menjadi dasar pengambilan keputusan Penyelesaian Sengketa.

4. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Objek pengadilan tata usaha negara adalah keputusan tata usaha negara, dalam pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-undang 51 Tahun 2009 ditegaskan bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi 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”. Sertipikat hak atas tanah yang berhak mengadili dan memeriksa adalah peradilan tata usaha negara. Dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa gugatan hanya bisa diajukan dalam tenggang waktu 90 hari sejak diterima dan diumumkan keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, jika lewat 90 hari tidak bisa diterima gugatan tersebut.

Selanjutnya permohonan pembatalan hak atas tanah yang diajukan ke Badan Pertanahan Nasional, apabila tidak direspon maka Badan Pertanahan Nasional dianggap sudah keluaran penetapan tertulis yang berisi penolakan permohonan tersebut bisa digugat di pengadilan tata usaha negara dalam waktu 90 hari setelah pejabat tata usaha negara yang berkaitan dianggap sudah mengeluarkan putusan.

5. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

Kewenangan menilai kekuatan sertipikat adalah:

- a. Hakim perdata tidak berwenang membatalkan sertipikat, namun hanya berwenang menyatakan sertipikat tidak mempunyai kekuatan hukum, dengan dasar tidak mempunyai alas hak. Pembatalan sertipikat adalah tindakan administratif yang merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara (TUN).
- b. Akta jual beli tanah berlaku sebagai bukti sah pembayaran atas objek jual beli selama dalam akta jual beli tersebut disebutkan sebagai bukti pelunasan.

Sertipikat ganda terjadi diantara dua pihak dan dapat diselesaikan secara kekeluargaan dengan perantara Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator serta sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam permasalahan pertanahan yang terjadi di Indonesia. Dalam penyelesaian ini diharapkan dapat mencapai mufakat dan tidak merugikan salah satu pihak. Apabila penyelesaian harus dilakukan melalui jalur hukum, dapat dipastikan akan memerlukan tenaga, waktu, dan materi lebih. Setelah adanya putusan majelis hakim yang memutuskan untuk membatalkan salah satu sertipikat, yang harus dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Karena putusan

tersebut tidak dapat memuaskan kedua belah pihak, maka apabila ada pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan upaya hukum lainnya.

Dalam pelaksanaannya penyelesaian mengenai sengketa pertanahan tidak saja dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional namun juga dapat diselesaikan oleh Lembaga peradilan umum dan peradilan tata usaha negara. Apabila diperadilan umum lebih memberatkan terhadap sesuatu terkait perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, berbeda dengan peradilan tata usaha negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berhubungan dengan surat putusan yang berkaitan dengan tanah.

B. Akibat Hukum Yang Ditimbulkan Terhadap Penerbitan Sertipikat Ganda Bagi Pemegang Hak Atas Tanah

1. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah Bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sebagaimana yang ditegaskan pada tujuan pendaftaran tanah yang pertama yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas tanah, jadi salah satu akibat hukum dengan adanya sertipikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertipikat sebagai alat pembuktian yang sempurna, tetapi dengan timbulnya sertipikat ganda maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pendaftaran tanah. Dikatakan tidak memberikan kepastian hukum karena tidak ada dua status hukum berada pada satu tanah, dengan terbitnya sertipikat ganda dapat menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap sertipikat karena seharusnya sertipikat merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang paling kuat dan sempurna. Akan tetapi bagaimana mungkin dapat dikatakan kuat apabila ada dua sertipikat pada objek tanah yang sama, manakah yang dianggap paling kuat untuk mendapat jaminan kepastian hukum.

Akibat hukum selanjutnya yaitu kerugian artinya seseorang mengharapkan untuk mendapatkan status hukum atas tanah miliknya tapi karena adanya sertipikat ganda membutuhkan proses dalam pengurusannya dan bagaimanapun dalam proses pendaftaran tanah mengeluarkan biaya-biaya belum lagi biaya lainnya dalam perkara, dan kerugian lainnya yaitu tanah yang berperkar akan sangat sulit untuk dijual. Diterbitkannya sertipikat ganda dapat menimbulkan antara lain terjadi kekacauan kepemilikan, terjadi sengketa hukum, terjadi ketidakpastian hukum, terjadi tindak pidana atas salah satu kepemilikan sertipikat palsu yang merugikan pemilik sertipikat asli ataupun pihak lainnya.

2. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

Sebelum masuk ke pengadilan, ada upaya yang bisa ditempuh untuk pembatalan hak atas tanah, jika seseorang merasa dalam penerbitannya ada cacat hukum administratif. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 Pasal 106 Ayat (1) bahwa keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa pemohon. Dapat diajukan langsung kepada Menteri atau pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan.

Dalam Pasal 107 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 bahwa cacat hukum administratif adalah:

- a. Kesalahan Prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subjek hak;
- d. Kesalahan objek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;
- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h. Data yuridis atau data fisik tidak benar;
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administrative.

Sebagaimana disebutkan diatas pada bagian g terdapat tumpang tindih hak atas tanah atau sering juga disebut dengan sertipikat ganda maka termasuk dalam cacat hukum administratif yang menimbulkan akibat hukum. Jadi, akibat hukum dengan adanya sertipikat ganda hak atas tanah antara lain:

1. Menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu sertipikat atau status hukum dalam satu bidang tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah;
2. Kerugian kedua belah pihak yang bersengketa terutama bagi yang dinyatakan kalah dalam persidangan;

Pembatalan atau pencabutan sertipikat karena cacat hukum administrative berdasarkan putusan pengadilan tata usaha negara yang sudah berkekuatan hukum tetap. Jadi, dengan adanya putusan pengadilan tata usaha negara tersebut maka Badan Pertanahan Nasional yang bertanggung jawab terhadap penerbitan sertipikat ganda akibat kesalahan atau kelalaiannya yang harus mencabut atau membatalkan sertipikat yang dinyatakan gagal oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

KESIMPULAN

1. Mekanisme proses penyelesaian sengketa yang bersertipikat ganda yaitu melalui kantor pertanahan secara mediasi atau non litigasi dengan melakukan pengaduan hal ini diatur dalam Pasal 1 Angka 5 dan Pasal 34 Ayat (2) dan (3) Permen ATR/Kepala BPN 21/2020. Secara litigasi ajukan gugatan pembatalan SHM sebagai bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) ke PTUN, hal ini diatur dalam Pasal 1 Angka 9 UU 51/2009, Lampiran SE MA 10/2020, tidak

- ditemukannya definisi litigasi secara eskplisit di peraturan perundang-undangan.
2. Akibat hukum yang ditimbulkan terhadap penerbitan sertipikat ganda adalah menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu sertipikat hal ini tidak sesuai dengan PP 24/1997 tentang tujuan pendaftaran tanah, kerugian kedua belah pihak yang bersengketa, pembatalan atau pencabutan sertipikat karena cacat hukum administratif berdasarkan Keputusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap Pasal 107 Permen ATR/Kepala BPN 9/1999.

SARAN

1. Bahwa ketentuan mengenai proses penyelesaian sengketa bagi pemegang hak atas tanah yang bersertipikat ganda yang jelas diatur didalam PERMEN ATR/BPN 21/2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan perlu diatur dalam ketentuan peraturan yang lebih tinggi dari peraturan Menteri sehingga lebih memberikan dasar hukum yang jelas yang tujuannya untuk tercapai kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.
2. Untuk mencegah terjadinya sertipikat ganda dikemudian hari, masyarakat harus teliti dalam bertransaksi jual beli tanah dengan melakukan balik nama dengan mendaftarkan tanahnya sesuai ketentuan didalam PP 24/97 perlu segera disusun dan ditetapkan peraturan pelaksanaannya mengenai mekanisme mengajukan keberatan / gugatan di pengadilan terkait akibat yang ditimbulkan sertipikat ganda.

DAFTAR PUSTAKA

- Anatami, D. (2017). Tanggung jawab siapa, bila terjadi sertifikat ganda atas sebidang tanah. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 12(1), 1-17.
- Dewandaru, P. A., Hastuti, N. T., & Wisnaeni, F. (2020). Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di badan pertanahan nasional. *Notarius*, 13(1), 154-169.
- Djanggih, H., & Salle, S. (2017). Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Pandecta Research Law Journal*, 12(2), 165-172.
- Faizal, F. (2021). Problematika Tumpang Tindih Sertifikat Kepemilikan Tanah di Kabupaten Kutai Kartanegara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. *Journal of Law (Jurnal Ilmu Hukum)*, 7(1), 247-260.
- Hulu, K. I. (2021). Kekuatan alat bukti sertifikat hak milik atas tanah dalam bukti kepemilikan hak. *Jurnal Panah Keadilan*, 1(1), 27-31.
- Isnaeni, D. (2017). Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila. *JU-ke (Jurnal Ketahanan Pangan)*, 1(2), 83-97.
- Kartiwi, M. (2020). Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Meminimalisir Sengketa Tanah. *Res Nullius Law Journal*, 2(1), 35-47.
- Koswara, I. Y. (2016). Pendaftaran Tanah Sebagai Wujud Kepastian Hukum Dalam Rangka Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). *Jurnal Hukum Positum*, 1(1), 23-38.

- Malontu, A. (2022). Problematika Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Yang Menyebabkan Sertifikat Ganda di Kabupaten Tolitoli. *Formosa Journal of Sustainable Research*, 1(2), 211-230.
- Prihastuti, D. (2020). Akuntabilitas Kementerian ATR/BPN Terhadap Sertifikasi Kepemilikan Tanah Masyarakat. *PEMULIAAN HUKUM*, 3(1), 33-42.
- Ramadhani, R. (2017). Jaminan Kepastian Hukum Yang Terkandung Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1), 139-157.
- Sari, N. L. A. (2021). Konsep hak menguasai negara terhadap tanah dalam hukum tanah (uupa) dan konstitusi. *Ganec Swara*, 15(1), 991-998.
- Shella, S. A., & Ramasari, R. D. (2022). Tinjauan yuridis kekuatan hukum sertifikat tanah elektronik berdasarkan peraturan menteri agraria dan tata ruang nomor 1 tahun 2021. *Jurnal Hukum dan Etika Kesehatan*, 1-14.
- Sibuea, H. Y. P. (2016). Arti penting pendaftaran tanah untuk pertama kali. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 2(2), 287-306.
- Usman, A. H. (2020). Perlindungan Hukum Hak Milik atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria. *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan*, 1(2), 60-76.
- Virgiawan, H. (2023). Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Hal Terdapat Sertifikat Ganda. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 3(4), 622-631.
- .