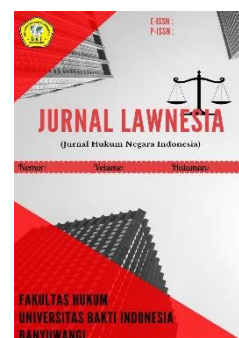


JURNAL LAWNESIA

Volume 1 (2), Desember 2022, 168-185

E-ISSN: 2829-7873



SETTLEMENT OF DISPUTES ON MULTIPLE CERTIFICATES LAND RIGHTS IN THE STATE ADMINISTRATIVE COURT

PENYELESAIAN SENGKETA TERHADAP SERTIFIKAT GANDA HAK ATAS TANAH DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Ferika Nurfransiska

Fakultas Hukum Universitas Bakti Indonesia
ferikanurfransiska1@gmail.com

Lelly Muridi Zham-Zham

Fakultas Hukum Universitas Bakti Indonesia
lelly.mzz@gmail.com

Sutiyani

Fakultas Hukum Universitas Bakti Indonesia
Osutiyani.21@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda, bentuk penyelesaian terhadap sengketa sertifikat ganda hak atas tanah di Pengadilan Tata Usaha Negara, serta akibat hukum yang ditimbulkan dengan adanya sertifikat ganda tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut maka peneliti menggunakan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Data yang telah diperoleh dari hasil penelitian diolah dengan menggunakan deskriptif kualitatif untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda, bentuk penyelesaian terhadap sengketa sertifikat ganda, serta akibat hukum yang ditimbulkan dengan adanya sertifikat ganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1). Faktor-faktor yang dapat menyebabkan terjadinya Sertifikat Ganda adalah : Kesalahan dari pemilik tanah itu sendiri yang tidak memanfaatkan tanahnya dengan baik, atau pada saat pengukuran pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah, serta Adanya kesengajaan dari pemilik tanah untuk

mendaftarkan kembali sertifikat yang sebenarnya sudah ada. Selanjutnya dari Badan pertanahan Nasional karena tidak adanya basis data yang baik, atau karena ketidak telitian Pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah. Faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang mempunyai data tidak valid dan Untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya. 2) Bentuk penyelesaian sengketa sertifikat ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara sama dengan proses penyelesaian gugatan lainnya. Aspek yang mempengaruhi hakim menentukan pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa sertifikat ganda yaitu dari segi Pembuktiannya, karena fakta dan peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Kalau pembuktian pihak Penggugat bagus gugatannya akan dikabulkan, dimana suatu gugatan dikabulkan adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya. Isi putusan pengadilan yang mengabulkan gugatan pihak penggugat itu, berarti tidak membenarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Tergugat) atau tidak membenarkan sikap tidak berbuat apa-apa yang dilakukan oleh tergugat padahal itu sudah merupakan kewajibannya. Maka dalam putusan gugatan dikabulkan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (Tergugat) berupa pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. 3). Akibat Hukum dengan adanya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah adalah :Menimbulkan Ketidakpastian hukum, Kerugian dan Pembatalan atau pencabutan sertifikat.

Kata Kunci : Sertifikat Ganda, Hak Atas Tanah, Pengadilan Tata Usaha Negara

Abstract

This study aims to determine the factors that can causing the emergence of multiple certificates, a form of settlement of disputes dual certificate of land rights at the State Administrative Court, as well legal consequences arising from the dual certificate. To achieve this goal, the researchers used the technique data collection through observation, interviews and documentation. data that have been obtained from the results of research processed using descriptive qualitative to determine the factors that can lead to emergence multiple certificates, forms of settlement of multiple certificate disputes, as well legal consequences arising from the existence of multiple certificates. The results of the research show that 1). Factors that can causing the occurrence of a Double Certificate is: The fault of the land owner himself who did not make good use of his land, or at the time the applicant's measurement intentionally or unintentionally shows the location of the land and wrong land boundaries, as well as the intention of the land owner to Re-register certificates that already exist. Next from National Land Agency because there is no good data base, or due to the inaccuracy of the Land Office Officials in issuing land certificates. Local government factors, sub-districts or villages that have invalid data and For the area concerned there is no land registration map yet available. 2) The form of dispute resolution for multiple certificates at the State Administrative Court is the same as for other lawsuits. that aspect influencing the judge to determine the choice of action in a settlement dual certificate disputes, namely in terms of proof, due to facts and events as the case will be known by the judge from the evidence submitted by the parties to the dispute. If party evidence The plaintiff is good, the lawsuit will be granted, where a lawsuit is granted sometimes the acceptance of the whole or reject some of the others. Contents of the verdict court that granted the plaintiff's claim, means no justify State Administrative Decisions issued

by the Agency National Land Affairs (Defendant) or does not justify the attitude of doing nothing what the defendant did when it was his obligation. So in the decision the lawsuit is granted, it is determined the obligations that: must be carried out by the National Land Agency (Defendant) in the form of revocation Decision of the State Administrative concerned. 3). Legal Consequences with the existence of a Dual Certificate of Land Rights is: Causing Uncertainty law, Damages and Cancellation or revocation of the certificate.

Keywords: Double Certificate, Land Rights, State Administrative Court

1. PENDAHULUAN

Tanah atau wilayah merupakan sumber daya alam dari suatu negara, bagi Bangsa Indonesia yang merupakan suatu negara yang disebut sebagai bangsa agraris atau pun kepulauan, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan hidup dan kehidupan manusia.¹ Disisi lain, bagi negara dan pembangunan, tanah juga menjadi modal dasar bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam rangka integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan untuk mewujudkan sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena yang kedudukannya yang demikian itulah penguasaan, pemilikan, penggunaan maupun pemanfaatan tanah memperoleh jaminan perlindungan hukum dari pemerintah.

Bertambah majunya perekonomian rakyat dan perekonomian nasional, maka bertambah pula keperluan akan kepastian hukum di bidang Pertanahan. Tanah makin

lama makin banyak yang tersangkut masalah perekonomian. Di dalam kehidupan sehari-hari sertifikat tanah seringkali menjadi persengketaan bahkan sampai ke sidang pengadilan. Hal ini timbul karena tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, yang membuat masyarakat berusaha untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara bahkan dengan menyerobot tanah milik orang lain. Rasa ingin menguasai ini sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan di dalam kehidupan bermasyarakat.

Akibat adanya persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa, bahkan sampai kepada ahli warisnya, yang dapat menimbulkan banyak korban. Kesemuanya bermula dari pertanyaan-pertanyaan tentang siapakah yang lebih berhak

¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi*,

Sosial, dan Budaya Jakarta: Kompas, 2009, hlm. 41

atas tanah tersebut, sehingga para pihak berlomba - lomba membuktikan bahwa merekalah yang lebih berhak atas tanah tersebut.²

Sengketa hak atas tanah di atas timbul karena beberapa alasan yang dijadikan dasar gugatan ke pengadilan. Gugatan yang berupa tuntutan hak atas suatu tanah bertujuan untuk memperoleh perlindungan hukum yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah *eigenrichting* (main hakim sendiri).³ Sengketa tanah ini dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Negeri hingga ke tingkat Mahkamah Agung, bahkan perkara ini melibatkan pihak ketiga dengan adanya *derdenverzet* (perlawanan pihak ketiga).

Penyelesaian terhadap sengketa tersebut menjadi kunci penting untuk menutup terjadinya kegoncangan dalam kehidupan bermasyarakat. Sengketa perdata adalah suatu permasalahan yang menyangkut kepentingan antara individu dengan individu mengenai kepentingan pribadi. Status tanah hak milik yang akan diperjualbelikan memiliki potensi konsekuensi dengan para pemilik yakni setiap semua pemilik berhak atas

kepemilikan tanah. Timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁴

Definisi Pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembukuan yang kuat.⁵ Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan Sertifikat Tanah atau sertifikat hak-hak atas tanah sebagai tanda bukti yang sah.

Salah satu alat bukti

² Tika Nurjannah, "**Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah**", Jurnal, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar, 2016, hlm.16

³ Sudikno Mertokusumo, "**Hukum Acara Perdata Indonesia**", Yogyakarta: Liberty, 2002, hlm. 3

⁴ Effendi Perangin, "**Hukum Agraria di Indonesia**", Jakarta : Rajawali, 1986, hlm. 13.

⁵ Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, "**Hukum Pendaftaran Tanah**", Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm.138

hak atas tanah adalah Sertifikat, Sertifikat merupakan alat bukti yang kuat dan autentik kekuatan sertifikat. Merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang Sertifikat sebagai alat bukti yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lawan yang membuktikan sebaliknya. 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.⁶

Pada faktanya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih terjadinya sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan sampai pada gugatan-gugatan ke Pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran sertifikat hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan. Permohonan pemblokiran terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut dapat dilakukan pihak pengadilan karena adanya gugatan, di antaranya karena terjadinya sertifikat ganda, hutang piutang atau karena pailit dan lain-lain.

Pengaduan-pengaduan masalah pertanahan pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang

mempersoalkan kebenaran suatu hukum yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini dapat berupa produk-produk pertanahan tersebut, riwayat perolehan tanah, penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pembebasan tanah dan sebagainya. Hampir semua aspek pertanahan dapat mencuat menjadi sumber sengketa pertanahan, seperti halnya keliru akan batas-batas tanah maupun keliru akan pemberian warisan. Oleh karenanya tanah perlu ada pengaturannya serta lembaga negara yang secara khusus berkecimpung dan berwenang dalam pertanahan ataupun masalah penanganan pertanahan.⁷

Akan tetapi, seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, dimana data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan yang adapada buku tanah. Jumlah sertifikat palsu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. Umumnya sertifikat palsu dibuat pada tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tinggi yang menggunakan blangko sertifikat lama. Pemalsuan sertifikat terjadi karna tidak

⁶ Andrian Sutedi, **“Sertifikat Hak Atas Tanah”**, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm.57

⁷ Astri Isnaini, **“Tinjauan Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah**

Di Kota Makassar,” Skripsi (Makassar: Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar 2017) hlm. 3

didasarkan pada alasan hak yang benar, seperti penerbitan sertifikat yang didasarkan pada surat keterangan pemilikan yang dipalsukan. bentuk lainnya berupa stempel BPN dan pemalsuan data pertanahan. Hal tersebut menimbulkan banyak masalah sehingga terkadang terdapat sertifikat dimana objek yang tertera di dalam sertifikat tersebut bukanlah yang seharusnya akan tetapi tanah milik orang lain yang dibuatkan surat oleh oknum yang tidak bertanggung jawab atau terdapat kelalaian di dalam penerbitan surat tersebut, kemudian juga terdapat bukti kepemilikan yang sama terhadap dua sertifikat dengan satu objek yang sering disebut dengan sertifikat ganda.⁸

Dari salah satu permasalahan diatas, Sertifikat ganda atas tanah secara singkat dapat diartikan sebagai sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama atau secara luas sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh badan hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian dengan bagian lain, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada

pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain. Pada kenyataannya Sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.⁹

Adapun sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat,¹⁰ karna itu membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia. 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

⁸ Ali Achmad Chomzah, **"Hukum Pertanahan"**, Cet. I, Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002, hlm.137

⁹ Aprilia Wulandari, **"Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di badan pertanahan nasional sukoharjo"**, Skripsi

(Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Surakarta 2018) hlm. 3

¹⁰ Soni Harsono, **"Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya,"** Yogyakarta: Seminar nasional 9 Juli 1992, hlm. 6

kepada Pengadilan Negeri 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.

Sengketa sertifikat ganda timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan berupa tuntutan atas keputusan Tata Usaha Negara yang di tetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan Badan

Pertanahan Nasional, pengajuan keberatan bertujuan pemilik sertifikat dapat menyelesaikan secara administrasi untuk mendapat koreksi dari Pejabat Tata Usaha Negara. Akibat sengketa sertifikat ganda kekuatan hukum sertifikat akan hilang. Untuk menyelesaikan sengketa sertifikat ganda ditempuh jalan musyawarah bila tidak ada kesepakatan dapat diselesaikan sepihak oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, jika para pihak masih tidak dapat menerima keputusan tersebut dapat mengajukan gugatan pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

2. METODE PENELITIAN

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan alasan bahwa pendekatan kualitatif lebih mudah disesuaikan apabila di hadapkan pada kenyataan dilapangan, dimana variabel yang dikaji dalam penelitian ini adalah Penyelesaian sengketa sertifikat ganda hak atas tanah.

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yang berupa penelitian dengan metode atau pendekatan studi kasus. Metode ini bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala hukum yang akan diteliti dengan menekankan pada pemahaman permasalahan. Permasalahan akan dianalisis dengan menggunakan asas hukum, peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli. Dan penelitian ini adalah penelitian *ex post facto* atau penelitian yang telah ada datanya terlebih dahulu.

3. PEMBAHASAN

1. Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Terjadinya Kepemilikan Ganda

Setiap peristiwa atau kejadian pasti ada asal mulanya, dengan kata lain ada penyebab yang dapat mengakibatkan terjadinya suatu peristiwa tersebut. Pertanahan ialah salah satu peristiwa dengan banyaknya aneka ragam penyebab baik penyebab dari eksternal maupun internal. Seharusnya satu bidang tanah hanya memiliki satu tanda bukti atau satu kepemilikan, akan tetapi realitanya yang terjadi di Indonesia masih banyak sekali tanah yang memiliki beberapa tanda bukti (ganda bahkan lebih).

Semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk, maka kebutuhan akan ketersediaan tanah menjadi semakin tinggi pula. Dalam perkembangannya, kebutuhan terhadap tanah telah memunculkan berbagai konflik atau sengketa, baik antar perorangan maupun suatu kelompok terkait. Sengketa waris, kepemilikan, penguasaan tanpa hak atas tanah secara perorangan bahkan organisasi dan perusahaan adalah konflik yang kian hari kian banyak terjadi. Secara umum, kasus sengketa tanah muncul karena adanya "klaim" kepemilikan hak milik, maupun penguasaan atas tanah.

Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat atau surat tanda bukti hak atas tanah

seseorang yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, merupakan pegangan kepada pemilikannya akan bukti-bukti haknya yang tertulis. Oleh karenanya dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah, setiap satu sertifikat hak atas tanah diterbitkan untuk satu bidang tanah. Namun nyatanya sampai saat ini masih sering terjadi kasus tentang sertifikat ganda dimana satu bidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat.

Pendaftaran tanah perlu dilakukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap orang yang menguasai dan memiliki tanah agar nantinya mempunyai kekuatan hak didepan hukum dan Negara. Jadi misalnya seseorang memiliki tanah tapi belum ada sertifikatnya otomatis belum bisa diakui dan hanya bisa mengatakan bahwa tanah tersebut adalah tanahnya dan mungkin saja orang lain ikut mengakuinya juga, karena itulah pentingnya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat di atas tanah yang dimiliki agar seseorang mempunyai dasar kepemilikan hak atas tanah.

Beberapa faktor yang sering muncul dan menjadi penyebab terbitnya Sertifikat Ganda adalah sebagai berikut :¹¹

¹¹ Ali Achmad Chomzah, "*Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I- Pemberian Hak atas Tanah Negara dan*

Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya," Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002, hlm.34

1. *Struktur Hukum*, Kekuatan pembuktiannya yang terletak pada aslinya yaitu sertifikat. Apabila seseorang memiliki sebidang tanah maka ia harus membuatkan tanah tersebut sertifikat dengan memakainya sistem pendaftaran (kadesteral). Dengan adanya pendaftaran sertifikat maka seseorang akan dianggap sebagai pemilik tanah yang sah jika tanah tersebut sudah di daftarkan kepada pihak yang berwenang dan telah mempunyai sertifikat yang sah. Dan masih banyak tanah-tanah kosong yang sudah lama tidak digunakan atau dimanfaatkan oleh pemiliknya sehingga memberikan peluang bagi orang lain yang bukan miliknya untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah tersebut untuk keperluannya, sebab itulah yang menjadikan dalam sebidang tanah memiliki beberapa sertifikat (sertifikat ganda).

2. *Struktur sarana dan pra sarana*, Sistem hukum pertanahan masih memakai sistem administrasi manual, walaupun sekarang sudah mulai proses perbaikan data - data seperti sertifikat - sertifikat yang sudah ada barkodenya. Dengan demikian sarana pra sarana masih belum cukup memadai, tanah di Indonesia ini luas tetapi masih banyak tanah yang belum bersertifikat atau banyak tanah yang belum ada datanya di pihak yang berwenang entah hilang atau

datanya yang tidak ada.

3. *SDM yang masih korup*, dengan adanya pejabat atau aparat pemerintah yang menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadinya. Tanah tersebut sudah bersertifikat akan tetapi adanya oknum yang berkuasa dengan sengaja melakukan pembuatan sertifikat lagi dengan objek tanah yang sama.

2. Bentuk Penyelesaian Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda

Dalam prakteknya, penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tetapi juga bisa diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Jika di Peradilan Umum lebih menitikberatkan kepada hal-hal mengenai perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, lain halnya dengan Peradilan Tata Usaha Negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional atau pejabat daerah lainnya yang berkaitan dengan tanah.¹² Sesuai dalam Pasal 53 Angka 1 Undang-undang No 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

¹² Darwis Anatami, "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas

Sebidang Tanah," Jurnal, Volume 12, Nomor 1, Juni 2017, h.14

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”

Penyelesaian sengketa tanah dengan kepemilikan ganda dengan tiga macam cara yaitu

- a. Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah

Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Kepala Desa/Lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelesaian sengketa pertanahan lewat musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekebaratan yang cukup erat serta masih menganut hukum adat setempat.

- b. Mengajukan keberatan melalui Badan Pertanahan Nasional

Suatu sengketa hak atas tanah itu timbul karena adanya pengaduan/keberatan dari orang/ Badan Hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan

kepada suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh para pejabat TUN di lingkungan BPN, yang mana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu. Dengan adanya pengaduan tersebut, maka mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut dengan koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang. Adapun sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam antara lain: status tanah, siapa saja yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian sebuah hak atau pendaftaran buku tanah dan sebagainya.

- c. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan

Apabila penyelesaian melalui musyawarah diantara para pihak yang bersengketa tidak terselesaikan, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan TUN yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Penyelesaian melalui Pengadilan yaitu salah satunya dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dimana aspek yang mempengaruhi hakim menentukan pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa sertifikat ganda yaitu dari segi Pembuktiannya,

karena fakta dan peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Kalau pembuktian pihak Penggugat bagus gugatannya akan dikabulkan, dimana suatu gugatan dikabulkan adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya. Maka dalam putusan gugatan dikabulkan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Tergugat berupa pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan serta menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru. Namun jika eksepsi Tergugat di terima putusannya adalah gugatan tidak dapat di terima, gugatan ditolak jika Majelis Hakim telah memeriksa pokok perkara dan menyatakan gugatan Penggugat ditolak maka penggugat harus melakukan kewajibannya sesuai dengan apa yang sudah menjadi keputusan Tata Usaha Negara.¹³

Prosedur penyelesaian sengketa dengan kepemilikan ganda sama dengan proses penyelesaian yaitu dengan berawal dari pemeriksaan dalam tahapan administrasi maka melakukan pendaftaran gugatan dahulu, lalu membayar biaya panjar perkara, kemudian masuk ke panitera, panitera masukkan ke ketua, kemudian adanya dismissal proses yaitu proses untuk meneliti apakah gugatan yang diajukan

penggugat layak untuk dilanjutkan atau tidak, setelah itu ketua tentukan majelis hakim, maka setelah penentuan majelis hakim selesai lalu berkas tersebut dibawa ke majelis hakim yang terpilih lalu ditentukan hari persidangnya. Kalau sudah masuk ke majelis hakim, majelis hakim tentukan kap'an pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan persiapan itu dilakukan selama 30 hari, dan dalam waktu itu pihak penggugat diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya. Perbaikan gugatan ini dilakukan supaya dalam gugatan itu jelas subjek dan objeknya. Setelah pemeriksaan persiapan selanjutnya masuk ke sidang terbuka untuk umum, gugatan, jawaban, replik, duplik, bukti-bukti termasuk saksi, kesimpulan selanjutnya pada putusan hakim.

Mengenai pertimbangan hakim yang merupakan salah satu aspek terpenting dalam menentukan terwujudnya nilai dari suatu putusan hakim yang mengandung keadilan dan mengandung kepastian hukum. Hal yang harus dipertimbangkan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutuskan perkara sengketa tanah dengan kepemilikan ganda yaitu kebenaran dan keaslian sertifikat dengan melihat bukti-bukti yang ada serta saksi yang menjadikan penguat akan keaslian sertifikat tersebut.

Untuk menganalisis sengketa tanah dengan

¹³ Ali Achmad Chomzah, *"Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I- Pemberian Hak atas Tanah Negara dan*

Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya," Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002, hlm.78.

kepemilikan ganda, maka penulis menggunakan teori Lawrence M. Friedman mengenai sistem hukum. Sistem hukum yang terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Tiga unsur dari sistem hukum ini diteorikan Lawrence M. Friedman sebagai *Three Elements of Legal System* (tiga elemen dari sistem hukum). Lawrence M. Friedman membagi sistem hukum menjadi tiga jenis elemen yaitu:¹⁴

1. Struktur Sistem Hukum (*legal structure*), yaitu tingkatan atau susunan hukum, pelaksana hukum, peradilan, lembaga-lembaga (pranata-pranata) hukum dan pembuat hukum, antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan jaksanya, pengadilan dengan hakimnya dan lain-lainnya.

Dengan begitu yang menjadi dalam sengketa tanah dengan kepemilikan ganda ini masih banyak pejabat atau aparat-aparat penegak hukum yang menyalahgunakan kewenangan demi kepentingannya. Dan juga masih banyaknya sarana pra sarana kita masih belum cukup memadai, tanah di Indonesia ini luas tetapi masih banyak tanah yang belum bersertifikat atau banyak tanah yang belum ada datanya di pihak yang berwenang entah hilang atau datanya yang tidak ada.

2. Substansi Sistem Hukum (*legal substance*), yaitu hakikat

dari isi yang dikandung dalam perundang-undangan.

Substansi mencakup semua aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, seperti hukum materil, hukum formal dan hukum adat.

Jadi, substansi sistem hukum yang mencakup segala apa saja yang merupakan hasil dari struktur, yang didalamnya termasuk dalam norma-norma, maupun keputusan-keputusan. Dalam permasalahan sengketa tanah dengan kepemilikan ganda ini, ialah aturan-aturan atau undang-undang tertulis yang telah mengatur masalah pertanahan.

Jadi menurut Bapak Sutiyono selaku Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Substansi hukum belum termasuk dalam faktor-faktor yang menyebabkan adanya sengketa tanah dengan kepemilikan ganda karena sudah diatur dan tertulis dalam hukum pertanahan yang sudah valid.

3. Budaya Sistem Hukum (*legal culture*), yang merupakan bagian dari kultur-kultur pada umumnya, kebiasaan-kebiasaan, opini warga masyarakat dan pelaksana hukum, cara-cara bertindak dan berfikir atau bersikap, baik yang berdimensi untuk membelokkan kekuatan-kekuatan sosial menuju hukum atau menjauhi hukum.

Jadi budaya hukum sendiri merupakan gambaran dari sikap dan perilaku terhadap hukum, serta keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh

¹⁴ Marwan Mas, "*Pengantar Ilmu Hukum*", Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hlm.105

tempat yang sesuai dan diterima oleh warga masyarakat. Tanpa budaya hukum, sistem hukum tak berdaya bagai ikan mati disuatu keranjang, bukan ikan yang hidup berenang dilautan. Budaya hukum dalam permasalahan sengketa tanah dengan kepemilikan ganda ini bahwa kurangnya kesadaran masyarakat dalam kepatuhan hukum. Masih banyak orang-orang yang berfikir untuk membelokkan hukum menjadi yang tidak seharusnya demi kepentingannya sendiri, seperti halnya permasalahan sengketa tanah dengan kepemilikan yang dimana menjadi pemicu dalam faktor-faktor yang menyebabkan daftarkan kepada pihak yang berwenang dan telah mempunyai sertifikat yang sah.

Dari uraian yang dikemukakan Friedman tersebut bisa dikaitkan dengan permasalahan sengketa tanah dengan kepemilikan ganda bahwa struktur hukum sebagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum atau selaku aparat penegakan hukum yang memiliki kewenangan besar dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi masyarakat, salah satunya ialah permasalahan sengketa tanah dengan kepemilikan ganda, Hakim sebagai struktur hukum dari sistem hukum memang berperan penting dalam memutuskan perkara sengketa tanah dengan kepemilikan ganda, dengan tujuan adanya kepastian dan perlindungan hukum bagi seseorang yang dinyatakan benar sebagai pemilik tanah. Maka dengan demikian, tidak

adanya kepemilikan ganda

Dan yang menjadi budaya hukum dalam sengketa tanah dengan kepemilikan ganda ini ialah kekuatan pembuktiannya yang terletak pada aslinya yaitu sertifikat. Apabila seseorang memiliki sebidang tanah maka ia harus membuatkan tanah tersebut sertifikat dengan memakai sistem pendaftaran. Dengan adanya pendaftaran sertifikat maka seseorang akan dianggap sebagai pemilik tanah yang sah jikalau tanah tersebut sudah di untuk mencegah adanya konflik atau sengketa tanah dengan kepemilikan ganda tersebut.

akan ada terjadinya sengketa Tanah dengan kepemilikan ganda atau permasalahan-permasalahan lainnya, jika sistem hukum di Indonesia sudah sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh Friedman baik dari aspek yang terkecil maupun aspek yang besar mulai dari struktur hukum dan budaya hukum yang berjalan secara bersamaan dengan sebagaimana mestinya.

4. *Budaya Hukum*, masyarakat itu sendiri yang tidak memiliki kesadaran atau, pemilik tanah itu sendiri yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga diambil alih oleh orang lain dan kemudian di manfaatkan karena merasa bahwa tanah tersebut tidak bertuan atau tidak ada pemiliknya.

Sedangkan menurut Bernhard Limbong dalam bukunya “*Konflik Pertanahan*” mengemukakan dua hal penting dalam sengketa pertanahan yaitu sengketa pertanahan secara umum dan sengketa pertanahan secara khusus, sebagaimana terdapat dalam Keputusan BPN RI nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

a. Faktor hukum

1) Regulasi kurang memadai, Regulasi di bidang pertanahan belum seutuhnya mengacu pada nilai-nilai dasar Pancasila dan filosofi Pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan, hak asasi, dan kesejahteraan. Disisi lain penegakan hukum kerap kali berhenti pada mekanisme formal dari aturan hukum dan mengabaikan nilai-nilai substansinya.

2) Tumpang tindih peradilan, Saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu sengketa pertanahan yaitu peradilan perdata, peradilan pidana, serta Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam suatu sengketa tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana. Selain itu, sumber daya aparatur agraria juga merupakan hal yang memicu timbulnya sengketa.

Penyelesaian dan birokrasi berbelit-belit, Penyelesaian perkara lewat pengadilan di

Indonesia melelahkan, biaya yang tinggi dan waktu penyelesaian yang lama apalagi bila terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak berpihak pada yang benar. Hal ini tentunya tidak sesuai lagi dengan prinsip peradilan kita yang sederhana, cepat, dan berbiaya murah, karena kondisinya saat ini dalam berurusan dengan pengadilan tidaklah sederhana, birokrasi pengadilan yang berbelit-belit dan lama serta biaya yang mahal.

3) Tumpang tindih peraturan, UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) sebagai induk dari peraturan sumber daya agrarian lainnya khususnya tanah, namun dalam berjalan waktu dibuatlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria tetapi tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya, bahkan justru menempatkan UUPA sejajar dengan undang-undang agraria.

4) Struktur hukum agraria menjadi tumpang tindih. UUPA yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya peraturan-peraturan perundangan sektoral.¹⁵

b. Faktor Non Hukum

1) Tumpang tindih penggunaan tanah: Pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, sedangkan produksi pangan berkurang akibat berubah fungsinya tanah pertanian. Juga pemerintah yang terus menerus menyelenggarakan proyek pembangunan tidak dapat dihindarkan jika sebidang tanah yang sama memiliki ataupun timbul kepentingan yang berbeda. Itulah sebabnya mengapa pertumbuhan sengketa tanah yang terus menerus meningkat.

2) Nilai ekonomis tanah yang tinggi, Sejak masa orde baru, nilai ekonomis tanah semakin tinggi. Hal ini terkait dengan politik peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dicanangkan pemerintah dengan menitikberatkan pada pembangunan. Pemerintah orde baru menetapkan kebijakan berupa tanah sebagai bagian dari sumber daya agraria tidak lagi menjadi sumber produksi atau tanah tidak lagi untuk kemakmuran rakyat, melainkan tanah sebagai aset pembangunan demi mengejar pertumbuhan

¹⁵ Darwis Anatami, "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas

Sebidang Tanah", Jurnal, Volume 12, Nomor 1, Juni 2017, hlm.9

ekonomi yang bahkan kebijakan itu sangat merugikan rakyat.

3) Kesadaran masyarakat meningkat; Perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan & teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanahpun ikut berubah. Terkait dengan tanah sebagai aset pembangunan, maka muncul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah, yaitu tidak lagi menempatkan tanah sebagai sumber produksi akan tetapi menjadikan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.

4) Jika sebelumnya pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan hanya diberikan "seadanya" bahkan diserahkan dengan sukarela dan cuma-cuma, pelan-pelan berubah mengacu pada NJOP (nilai jual objek pajak). Belakangan masyarakat menuntut adanya pemberian ganti rugi berdasarkan harga pasar bahkan lebih dari pada itu dengan menuntut pemberian kompensasi berupa pemukiman kembali yang lengkap dengan fasilitas yang kurang lebih sama dengan tempat asal mereka yang dijadikan areal pembangunan.

5) Tanah tetap, penduduk bertambah, Pertumbuhan penduduk yang sangat cepat, baik lewat kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, sementara luas lahan yang relatif tetap,

menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan mati-matian.

6) Kemiskinan, Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berkaitan. Dalam memenuhi kebutuhan pertanahan, masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian.

Makna dan nilai tanah yang demikian strategis dan istimewa mendorong setiap orang untuk memiliki, menjaga dan merawat tanah dengan baik, bila perlu mempertahankannya sekuat tenaga sampai titik darah penghabisan.

Akar konflik dan sengketa pertanahan yang bersifat multidimensional tidak bisa dilihat sebagai persoalan hukum belaka, namun juga terkait variabel-variabel lain yang non-hukum yang antara lain yaitu lemahnya regulasi sertifikasi tanah yang belum mencapai 50%.

3. PENUTUP

Faktor-faktor yang menyebabkan sengketa tanah dengan kepemilikan ganda yang ada di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya ialah sebagai berikut:

Pertama Struktur Hukum, Kekuatan pembuktiannya yang terletak pada aslinya yaitu sertifikat. Yang dimana apabila seseorang memiliki sebidang tanah maka ia harus membuatkan tanah tersebut sertifikat dengan memakai sistem pendaftaran (*kadestera*).

Kedua Struktur sarana dan pra sarana, Sistem hukum pertanahan masih memakai sistem administrasi manual, walaupun sekarang sudah mulai proses perbaikan data-data seperti sertifikat-sertifikat yang sudah ada barkodenya.

Ketiga SDM yang masih korup, dengan adanya pejabat atau aparat pemerintah yang menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadinya. Tanah tersebut sudah bersertifikat akan tetapi adanya oknum yang berkuasa dengan sengaja melakukan pembuatan sertifikat lagi dengan objek tanah yang sama.

Keempat Budaya Hukum, masyarakat itu sendiri yang tidak memiliki kesadaran atau, dengan artian pemilik tanah itu sendiri yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga di ambil alih

oleh orang lain dan kemudian di manfaatkan karna merasa bahwa tanah tersebut tidak bertuan atau tidak ada pemilikinya.

Sengketa tanah dengan kepemilikan ganda dapat diselesaikan secara langsung oleh pihak dengan musyawarah yang dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Dan apabila penyelesaian musyawarah juga tidak tercapai maka dipersilahkan mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Prosedur penyelesaian sengketa dengan kepemilikan ganda sama dengan proses penyelesaian gugatan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Maria S.W. Sumardjono, **Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya** Jakarta: Kompas, 2009.
- Tika Nurjannah, **“Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah”**, Jurnal, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar, 2016.
- Sudikno Mertokusumo, **“Hukum Acara Perdata Indonesia”**, Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Effendi Perangin, **“Hukum Agraria di Indonesia”**, Jakarta : Rajawali, 1986.
- Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, **“Hukum Pendaftaran Tanah”**, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Andrian Sutedi, **“Sertifikat Hak Atas Tanah”**, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Astri Isnaini, **“Tinjauan Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah Di Kota Makassar,”** Skripsi (Makassar: Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar 2017).
- Ali Achmad Chomzah, **“Hukum Pertanahan”**, Cet. I, Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002.
- Aprilia Wulandari, **“Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di badan pertahanan nasional sukoharjo”**, Skripsi (Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Surakarta 2018).
- Soni Harsono, **“Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya,”** Yogyakarta: Seminar nasional 9 Juli 1992.
- Ali Achmad Chomzah, **“Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya,”** Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002.
- Darwis Anatami, **“Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah,”** Jurnal, Volume 12, Nomor 1, Juni 2017.
- Ali Achmad Chomzah, **“Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya,”** Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002.
- Marwan Mas, **“Pengantar Ilmu Hukum”**, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Darwis Anatami, **“Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah”**, Jurnal, Volume 12, Nomor 1, Juni 2017.