

Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya

Roki Arnanda Saputra
Syifa' Silvana
Emir Fabrian Marino

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

E-mail: rokyarnanda@upnvj.ac.id

syifasilvana1128@gmail.com

emirmarino90@gmail.com

Abstract

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has provided legal guarantees and protections related to the rights of Indonesian citizens, including the rights of citizens to obtain, own, and enjoy property rights to land. Along with the times, community needs for land often lead to conflicts or disputes, both within individuals and within a group. Land dispute cases arise because of the recognition of ownership rights and control over the disputed land from each of the parties concerned. This then led to the emergence of dual land certificate ownership. In addition, issues relating to measurement and mapping as well as the provision of large-scale maps which are one of the requirements in the implementation of land registration should also not be underestimated and must be carried out carefully in order to ensure legal certainty in the field of control and ownership of land. Based on this background, the problem in this analysis is how legal certainty is for holders of dual land certificates and how to resolve disputes over dual land certificates. The method used in this paper is a normative juridical method. The data sources used are primary data sources and secondary data sources. In this study, it was concluded that in a dual land certificate dispute, preventive and repressive legal protection efforts could be carried out. In preventive legal protection, the community is given an opportunity to file an objection or submit an opinion before a government decision gets a definitive form. Meanwhile, in repressive legal protection, efforts are made to resolve disputes that have occurred. The factors that cause this dual land certificate dispute include public ignorance, weak rules regarding land registration, negligence, and the existence of a land mafia. Settlement of land disputes can be done through litigation and non-litigation. In non-litigation, the settlement can be done through negotiation, conciliation, mediation, and arbitration.

Keywords: *dual land certificates, overlapping, legal protection*

Abstrak

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan jaminan serta perlindungan hukum terkait hak-hak warga negara Indonesia diantaranya adalah hak warga negara dalam mendapatkan, memiliki, serta menikmati hak milik atas tanah. Seiring dengan perkembangan zaman, kebutuhan masyarakat terhadap tanah sering menimbulkan konflik atau sengketa, baik dalam perorangan maupun dalam suatu kelompok. Kasus sengketa tanah muncul karena adanya pengakuan hak milik maupun penguasaan atas tanah yang disengketakan dari masing-masing pihak yang terkait. Hal ini yang kemudian menjadikan timbulnya kepemilikan sertifikat tanah ganda. Selain itu masalah yang berkaitan mengenai pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar yang menjadi salah satu syarat dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah juga tidak boleh dianggap remeh dan harus dilakukan dengan seksama guna menjamin kepastian hukum dalam bidang penguasaan dan kepemilikan atas tanah. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka yang menjadi permasalahan dalam analisis ini yaitu bagaimana kepastian hukum bagi pemegang sertifikat tanah ganda dan bagaimana penyelesaian sengketa sertifikat tanah ganda. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis normatif. Sumber data yang digunakan yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Dalam penelitian ini kemudian didapatkan kesimpulan yaitu dalam sengketa sertifikat tanah ganda dapat dilakukan upaya perlindungan hukum secara preventif dan represif. Dalam perlindungan hukum preventif masyarakat diberikan suatu kesempatan dalam mengajukan keberatan atau mengajukan pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapatkan bentuk yang definitif. Sedangkan dalam perlindungan hukum represif dilakukan upaya untuk menyelesaikan sengketa yang sudah terjadi. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa sertifikat tanah ganda ini diantaranya karena ketidaktahuan masyarakat, lemahnya aturan mengenai pendaftaran tanah, kelalaian, dan adanya mafia tanah. Penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilakukan melalui jalur litigasi dan non-litigasi. pada jalur non-litigasi, penyelesaiannya dapat dilakukan melalui negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase.

Kata kunci: sertifikat tanah ganda, overlapping, perlindungan hukum

1. Pendahuluan

Pada masa kini, tanah merupakan salah satu aset yang banyak dimiliki oleh masyarakat. Dalam pengelolaannya, tanah dikelola sebagai tempat hunian, lahan perkebunan, lahan kegiatan perekonomian dan lain sebagainya. Tanah dinilai memiliki nilai jual dan nilai investasi yang cukup meyakinkan karena harga jualnya yang relatif meningkat secara signifikan setiap tahunnya apalagi tanah atau lahan yang berada di lokasi strategis seperti dekat kawasan perekonomian dan aksesnya yang sangat mudah. Tanah menjadi kebutuhan dan unsur terpenting dalam kehidupan masyarakat, tanah sebagai bagian tak terpisahkan dari tempat berpijak serta tempat melangsungkan kehidupan. Pada dasarnya Negara Republik Indonesia juga merupakan sebagai negara kepulauan yang mana bertumpu pada ketahanan daratan yang sifatnya agraris, masyarakat memiliki hak dan juga kewajiban atas pemanfaatan tanah yang tujuannya guna melangsungkan kehidupan serta menjaga stabilitas ketahanan nasional. Dalam pengelolaan serta pemanfaatan tanah masyarakat memiliki hak serta kewajiban yang dijamin di dalam konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak masyarakat atas tanah merupakan suatu hak yang sifatnya hakiki atau mendasar yang digunakan guna memenuhi harkat serta kebebasan diri. Namun dibalik itu negara juga memiliki kewajiban untuk memenuhi jaminan serta kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut walaupun demikian hak itu dibatasi dengan adanya kepentingan lain serta kepentingan negara¹.

Kepemilikan tanah di Indonesia sendiri jika ditelusuri dari sejarahnya, dibedakan menjadi dua masa yakni kepemilikan tanah pada masa sebelum dan sesudah diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Kepemilikan tanah pada masa sebelum diundangkannya UUPA menimbulkan dualisme hukum yang mengatur mengenai pertanahan di Indonesia, disatu sisi berlaku hukum pertanahan kolonial belanda atau yang taat pada sistem Hukum Perdata Barat dan disatu sisi pula berlaku sistem Hukum Adat yang berlaku bagi masyarakat bumiputera yang mana tidak memiliki suatu bukti tertulis, yang sering disebut tanah adat ataupun tanah ulayat. Kemudian pada masa setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria maka berakhirilah dualisme hukum pertanahan di Indonesia dan hukum pertanahan di Indonesia mengalami penyeragaman. Tentunya UUPA ini memberikan suatu perubahan yang besar dalam suatu pengaturan pertanahan di Indonesia yang begitu kompleks sebelum diundangkannya UUPA. Seiring perkembangannya, kini timbul pula mengenai problematika pencatatan tanah di Indonesia mengingat bahwasanya pernah terjadi dualisme hukum yang berlaku yakni sebelum diundangkannya UUPA hal tersebut masih menyisakan persoalan baru terutama dalam hal pencatatan kepemilikan tanah. Sertifikat tanah ganda menjadi salah satu problematika hukum pertanahan di Indonesia dan suatu hal yang harus menjadi perhatian khusus agar terciptanya kepastian hukum pertanahan di Indonesia.

1 Prasetyo Aryo Dewandaru (2020) *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional*, Jurnal Notarius, Volume 13 Nomor 1, hlm. 155.

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas maka yang menjadi dasar dalam rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana kepastian hukum bagi pemegang sertifikat tanah ganda dan bagaimana bentuk penyelesaian sengketa terhadap sertifikat tanah ganda.

2. Metodologi

Dalam penelitian ini akan mempresentasikan dalam sebuah tulisan yang menyoroti penyelesaian sengketa sertifikat tanah ganda beserta kepastian hukumnya. Dalam mempresentasikan dalam bentuk penelitian ini digunakan pendekatan kualitatif yang lebih menggali informasi secara dalam. Adapun penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis dan empiris, dimana menyelidiki penyelesaian sengketa sertifikat tanah ganda dengan secara meninjau regulasi yang ada dan mengaplikasikannya dengan salah satu kasus yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

3. Pembahasan

3.1. Kepastian Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Tanah Ganda

Kepastian hukum atau *Legal Certainty* atau *Certain in Law* berasal dari istilah “*certain*” yang memiliki penjelasan mengenai kepastian yang terdapat dalam hukum. Adapun menurut pendapat yang dikemukakan oleh Budiono Kusumohamidjojo bahwasannya kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum yang mengandung makna adanya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum.² Sudikno Mertokusumo dalam gagasannya juga menuangkan pendapat bahwa prinsip hukum adalah suatu pikiran dasar yang sifatnya umum atau dalam kata lain merupakan latar belakang dari sebuah peraturan yang konkret dan terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim yang termasuk ke dalam hukum positif.³

Dalam ilmu hukum dikenal asas kepastian hukum atau *rechtmatigheid* yang berarti bahwa asas yang terdapat dalam suatu negara hukum yang meletakkan hukum serta ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar atas setiap kebijakan dan tindakan dalam setiap bidang. Dengan kata lain asas kepastian hukum merupakan suatu jaminan bahwa suatu hukum harus dijalankan dengan baik dan tepat.⁴ Pada hakikatnya tujuan utama hukum yaitu kepastian. Jika di dalam hukum tidak ditemukan sebuah kepastian maka hukum tersebut akan kehilangan jati diri serta maknanya, bila suatu hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak dapat lagi digunakan sebagai sebuah pedoman yang berlaku atas setiap orang.⁵

Jika dikaitkan dalam sengketa pertanahan maka masyarakat juga membutuhkan

2 Darwin Ginting (2010), *Hukum Kepemilikan Atas Tanah*, (Bogor : Ghalia Indonesia), hlm.187.

3 *Ibid*, hlm.15.

4 Tata Wijayanti (2014), *Asas Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya dengan Keputusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 14, Nomor 2, hlm 216.

5 Loudri Oktavio Widiyanto, *Prinsip Kepastian Hukum Terhadap Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah Sebagai Hak Milik*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Jember, hlm.11.

sebuah prinsip kepastian hukum yang digunakan dalam pedoman kepemilikan atas sebidang tanah yang menjadi hak miliknya. Bentuk dalam kepastian hukum itu sendiri yaitu berupa pernyataan atas kebenaran yang telah diberikan oleh UUPA untuk dapat menjamin kepastian hukum atas setiap bidang tanah yang sudah memiliki hak atas kepemilikannya. Hukum memiliki tugas untuk dapat menciptakan suatu prinsip kepastian hukum dengan maksud untuk menertibkan masyarakat serta menjamin hubungan baik antar masyarakat terutama dalam hal perlindungan atas sebuah tindakan sewenang-wenang yang dapat memberikan kerugian terhadap masyarakat.⁶

Pada dasarnya setiap kepemilikan atas tanah memiliki kekuatan hukum didalamnya, baik kekuatan hukum atas kepemilikan hak atas tanah maupun perlindungan hukum mengenai pemilik sah atas sengketa tanah yang dimiliki. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal (3) menjelaskan bahwa sebuah pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan terhadap kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan.⁷ Adapun yang dimaksud dengan pendaftaran tanah dapat dilihat dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menjelaskan bahwa⁸ *“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”*.

Selain itu dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria⁹ secara garis besar telah menjelaskan bahwa tujuan dilakukannya pendaftaran tanah yaitu untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai subyek hak dan objeknya. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 13 ayat (3) didalamnya menjelaskan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftarkan disebut dengan sertifikat. Secara umum kedudukan hukum sertifikat dinilai kuat dalam sudut pandang hukum, namun bilamana timbul sertifikat lain terhadap sebidang tanah maka sertifikat tersebut menjadi lemah dan secara yuridis tidak dapat dijadikan sebagai alat pembuktian yang sah, sehingga dalam sengketa sertifikat ganda ini pemilik dan pemegang hak atas tanah tidak dapat diberikan perlindungan hukum sepenuhnya.¹⁰

Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah menjamin perlindungan atas seseorang yang telah dicantumkan namanya dalam sebuah sertifikat dapat diajukan gugatan oleh pihak lain yang memiliki

6 *Ibid*, hlm.9.

7 Maya Anas Taqiyah dan Atik Winanti (2020), *Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997*, Jurnal Justisia, Volume 5 Nomor 1, hlm.86.

8 Undang-Undang Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

10 Agus Salim (2019), *Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda*, Jurnal USM Law Review Volume 2, Nomor 2, hlm.182.

hak atas tanah setelah 5 tahun yang mana status dalam kepemilikan hak atas tanah tersebut akan terus diberikan perlindungan, selama tanah tersebut diperoleh melalui itikad baik dan dikuasai secara nyata oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.¹¹ Jika melihat ketentuan tersebut maka terdapat beberapa kemungkinan timbulnya gangguan dari pihak yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut atau pihak yang merasa dirugikan dengan memberikan pengajuan keberatan kepada Kantor Pertanahan setempat dan kepada pemegang sertifikat hak atas tanah tersebut apabila dalam hal penerbitan sertifikat tersebut belum mencapai 5 (lima) tahun. Permasalahan yang sering timbul dalam hukum pertanahan nasional adalah sering ditemukan sertifikat tanah ganda yang berdasarkan rumusan pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pengadaan Tanah dapat mengakibatkan kerugian kepada pembeli tanah yang beritikad baik.¹²

Untuk menjamin kepastian hukumnya maka dalam hal penyelesaian sengketa sertifikat atas tanah ganda ini dapat dilakukan dengan upaya perlindungan hukum yang berbentuk perlindungan hukum represif dan perlindungan hukum preventif. Perlindungan hukum represif disini dimaksudkan bahwa dalam melakukan penyelesaian dapat dilakukan dengan upaya untuk menyelesaikan suatu sengketa yang sudah terjadi. Sedangkan dalam upaya perlindungan hukum secara preventif maksudnya adalah masyarakat diberikan sebuah kesempatan dalam memberikan permohonan keberatan atau mengajukan pendapat yang ingin disampaikan sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang akurat.¹³

Dalam hal ini pemerintah atau lebih tepatnya BPN memberikan perlindungan preventif, yang bertujuan untuk dapat memberikan pencegahan sebelum terjadinya suatu tindak langgar, salah satunya dengan dikeluarkannya UUPA, PP, dan Peraturan lainnya yang mengatur mengenai pendaftaran tanah. Dengan dikeluarkannya aturan mengenai pendaftaran tanah diharapkan dapat mewujudkan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri.¹⁴ Peran seorang hakim dalam melakukan pemeriksaan dan memastikan mengenai kebenaran serta keterangan dalam sertifikat juga dinilai perlu. Dalam hal ini hakim dituntut untuk membuktikan, menganalisis, dan melakukan pemeriksaan terkait asal usul sertifikat. Seseorang yang memberikan permohonan pengajuan pendaftaran hak atas tanah harus diselidiki apakah benar bahwa orang tersebut telah memperoleh hak atas tanah tersebut secara sah oleh pihak yang berwenang dalam pengurusan tanah atau justru sebaliknya. Sehingga jika terjadi sengketa atas tanah dapat ditentukan pihak mana yang berhak sebagai pemilik sah atas sertifikat tanah dan pihak tersebut juga akan memperoleh kepastian hukum dari kepemilikan sertifikat hak atas tanah.

Prinsip kepastian hukum ini sangat penting dan dibutuhkan oleh pemegang hak milik karena kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum yang mengandung arti bahwa adanya konsistensi dalam proses penyelenggaraan hukum. Konsistensi ini diperlukan sebagai dasar acuan untuk setiap perilaku manusia dalam melakukan hubungan hukum

11 Adrian Sutedi (2010), *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta : Sinar Grafika), hlm.10.

12 Iwan Permadi (2016), *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Jurnal Yustisia. Volume 5, Nomor 2, hlm.458.

13 *Ibid.* hlm.462.

14 *Ibid.* hlm.463.

dengan manusia lainnya. Dalam bidang pertanahan kepastian hukum yang diberikan pemerintah yaitu dengan mengadakan proses pendaftaran tanah untuk memberikan sertifikat tanah yang berfungsi sebagai tanda bukti pemilikan tanah.¹⁵

3.2. Bentuk Faktor Penyebab Terjadinya *Overlapping* Serta Bentuk Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda

3.2.1. Faktor Penyebab Terjadinya *Overlapping*

Permasalahan terkait dengan *Overlapping* biasanya terjadi akibat telah dikeluarkannya sebuah surat keputusan oleh beberapa instansi mengenai obyek tanah yang mengalami tumpang tindih. Tiap sengketa terjadi akibat kurangnya koordinasi yang dilakukan antar instansi penyelenggara yang mengurus mengenai pembebasan tanah dengan kantor pertanahan setempat. Selain itu hal ini juga diakibatkan karena tidak adanya penelitian lapangan lokasi dan kurangnya pengawasan maupun pengelolaan tanah yang dilakukan secara berkala oleh para pemilik tanah tersebut.¹⁶

Sehingga dalam hal ini menjadikan ketidakpastian hukum serta ketidakadilan bagi para pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah tersebut. Namun tidak menutup kemungkinan pula dalam sengketa ini kedua belah pihak akan merasa sama-sama dirugikan atas hak suatu tanah yang sama dan kedua belah pihak merasa tidak memperoleh kepastian serta keadilan dalam hukum meskipun keduanya merasa telah memiliki haknya. Maka dari itu dalam memperoleh suatu kepastian hukum dibutuhkan dengan adanya pembuktian berupa sertifikat hak atas tanah yang asli.

Hartadi berpendapat bahwa terdapat beberapa faktor yang menjadikan sengketa *overlapping* ini sering terjadi dalam Badan Pertanahan Nasional, diantaranya¹⁷ :

a. Faktor Ketidakhahaman Masyarakat.

Faktor ini dapat terjadi disebabkan akibat masyarakat yang tidak memahami betul mengenai adanya suatu perbedaan yang sangat kontras atas terdaftar atau tidaknya suatu bidang pertanahan yang terdapat dalam kantor pertanahan. Hal ini biasanya diakibatkan oleh stigma masyarakat yang sering muncul karena masyarakat gagal menemukan perlindungan hukum terkait tanah yang sudah didaftarkan maupun yang belum terdaftar, sehingga masyarakat beropini bahwa sertifikat atas tanah yang dimiliki belum dapat dikatakan melindungi haknya. Oleh karenanya, masyarakat dinilai tidak peduli dan cenderung bersikap apatis terhadap pentingnya melakukan pendaftaran tanah dan tidak jarang ditemukan bahwa

15 Op,Cit. Loudri Oktavio Widiyanto.

16 Nia Kurniati (2016). Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik. PT Refika Aditama : Bandung. hlm.33

17 Shafira Firsty Ayupurnia (2020), *Tinjauan Yuridis Terhadap Penyelesaian Sengketa *Overlapping* Sertifikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta)*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta. hal.5.

masyarakat hanya mendaftarkan tanahnya apabila ingin menggunakan sertifikat hak atas tanah tersebut sebagai jaminan agar dapat melakukan pinjaman kredit di lembaga perbankan.

b. Faktor Lemahnya Aturan Mengenai Pendaftaran Tanah.

Sampai dengan saat ini, tidak sedikit ditemukan mengenai ketidakpahaman masyarakat atas peraturan yang mengatur mengenai pertanahan atau pendaftaran tanah. Oleh karenanya, peraturan mengenai pendaftaran tanah secara materiil diharapkan dapat membantu agar percepatan dalam melakukan pendataan serta pendaftaran tanah secara teknis dan menyeluruh di Indonesia dapat terealisasi. Namun perlu diketahui bahwa dalam melakukan penyelesaian sengketa pertanahan biasanya antara hukum pertanahan dan hukum perdata tidak dilakukan secara sesuai.

c. Faktor Kelalaian atau Keteledoran.

Maksud dari kelalaian dan keteledoran disini ditujukan terhadap kesalahan yang biasa terjadi dalam melakukan pengukuran dan pendataan tanah ketika akan disertifikasikan. Hal ini terjadi dikarenakan batas yang ditujukan oleh pemohon sertifikat tersebut mengalami kekeliruan oleh karenanya surat ukur maupun gambar situasi mengenai tanah tersebut tidak menggambarkan situasi atau keadaan yang sesungguhnya, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Karena sebelumnya tanah tersebut sudah memiliki sertifikat tanah milik orang lain sehingga hal ini kemudian berakibat pada ditemukannya lebih dari satu sertifikat hak yang dimiliki oleh dua orang berbeda pada suatu bidang pertanahan yang sama.

d. Faktor Oknum Mafia Tanah *overlapping* atau Tumpang Tindih.

Hal ini dapat terjadi apabila dalam suatu tindakan terdapat para oknum yang memiliki itikad tidak baik dengan sengaja melakukan penerbitan sertifikat hak atas tanah yang sebelumnya telah terdaftar dan memiliki sertifikat. Kemudian sertifikat tersebut diperjual belikan kepada masyarakat yang tidak tahu menahu mengenai sertifikat hak atas tanah tersebut yang kemudian ditemukan sebuah fakta bahwa tanah tersebut telah didaftarkan sebelumnya.

Contoh Kasus :

Terdapat beberapa contoh kasus mengenai timbulnya sengketa sertifikat tanah ganda, salah satunya ialah Putusan Mahkamah Agung Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab. Dalam putusan tersebut dijelaskan bahwa Silvia Anggriani yang kemudian disebut sebagai Penggugat adalah pemilik dua bidang tanah yang berdampingan dengan bukti hak yaitu sertifikat hak milik nomor 1035, seluas 1.568 m² dan sertifikat hak milik nomor 1033 seluas 1277 m², yang terletak di Jalan Frans Kaisepo, Kelurahan Nabarua, Distrik Nabire, Kabupaten Nabire. Kemudian ditemukan permasalahan bahwa Ratna yang kemudian disebut sebagai

Tergugat I, telah membeli tanah yang berlokasi di Jalan Frans Kaisepo, Kelurahan Nabarua, Distrik Nabire, Kabupaten Nabire dari M. Loukaki pada tahun 2014. Kemudian diketahui sebelumnya bahwa M. Loukaki membeli tanah tersebut dari Kepala Adat Suku Wate pada tahun 2007. Kemudian Suwanto selaku tergugat II juga telah membeli tanah tersebut dari Kepala Adat Suku Wate pada tahun 2014.

Namun setelah ditelusuri berdasarkan keterangan para saksi Penggugat yang telah disesuaikan serta dikaitkan dengan Ahli Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Nabire dapat diketahui bahwa tanah di Jalan Frans Kaisepo, Kelurahan Nabarua, Distrik Nabire, Kabupaten Nabire, pada tahun 1993 telah dilakukan penimbunan sampai rata dilakukan PT. Melati yang merupakan milik dari suami Penggugat yang tanahnya diambil dari bukit meriam, kemudian didirikan rumah yang ditinggali oleh ASEP dengan Istrinya sejak tahun 1993 sampai 1994 yang merupakan pegawai PT. Melati yang kemudian namanya berubah nama menjadi PT. Paradiso. Selain itu keterangan tersebut juga dikuatkan dengan keterangan saksi para tergugat yaitu Eddy Konyorah yang merupakan staf dewan adat suku wate yang ditunjuk oleh Pak Maulid Hidayat untuk mengawasi PT.Paradiso sejak tahun 1994 atau 1995 yang diketahui bahwa tanah tersebut benar milik suami dari Penggugat yang telah melakukan penimbunan tanah sengketa tersebut dengan mengambil tanah dari tanah bukti meriam.

Sehingga berdasarkan pertimbangan diatas Majelis Hakim berpendapat Penggugat menguasai tanah obyek sengketa tersebut sesuai prosedural yang mana telah dibuktikannya dengan melakukan aktifitas di atas tanah dengan cara melakukan penimbunan pada sejak tahun 1993, merupakan miliknya dengan sebelumnya telah memiliki Hak Guna Bangunan yang telah meningkat menjadi Hak Milik dengan demikian Jalan Frans Kaisepo, Kelurahan Nabarua, Distrik Nabire, Kabupaten Nabire merupakan tanah milik Penggugat sehingga gugatan penggugat cukup beralasan dan dapat dikabulkan. Maka dapat disimpulkan bahwa sengketa tanah tersebut termasuk ke dalam sengketa tanah *overlapping* atau tumpang tindih yang diakibatkan oleh faktor oknum Mafia Tanah yang tidak memiliki itikad baik karena dengan sengaja menerbitkan sertifikat hak atas tanah yang sebelumnya telah terdaftar dan memiliki sertifikat. Kemudian sertifikat tersebut diperjualbelikan kepada masyarakat yang tidak tahu menahu mengenai sertifikat hak atas tanah tersebut yang ternyata telah didaftarkan sebelumnya.

3.2.2. Bentuk Penyelesaian Sengketa

Umumnya, masyarakat awam menganggap bahwa sengketa yang dalam hal ini merupakan sengketa pertanahan hanya dapat diselesaikan dengan menempuh jalur pengadilan atau kerap disebut dengan penyelesaian melalui jalur litigasi saja. Sedangkan, mereka lupa atau bahkan tidak mengetahui tentang adanya cara penyelesaian sengketa melalui jalur yang dilaksanakan diluar pengadilan atau non-litigasi. Secara garis besar, bentuk penyelesaian sengketa dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu yang pertama adalah penyelesaian sengketa dengan melalui badan peradilan atau yang kerap disebut sebagai proses litigasi, dan yang kedua

penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi atau alternatif penyelesaian sengketa.¹⁸

Terhadap penyelesaian sengketa yang melalui badan peradilan atau litigasi ialah pihak yang merasa dirinya dirugikan dapat melakukan gugatan melalui Pengadilan Negeri ataupun melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan kompetensi relatif sesuai dengan di mana objek sengketa tersebut berada. Sedangkan, terhadap penyelesaian sengketa pertanahan yang ditempuh dengan jalur non-litigasi ialah dapat dibagi lagi menjadi 4 (empat), yaitu melalui:

Negosiasi, yaitu sebuah cara penyelesaian yang kerap dilakukan pertama kali saat terjadinya sengketa itu, dimana para pihak lah yang akan melakukan pertemuan tanpa adanya perantara.

Mediasi, memiliki pengertian yaitu sebuah bentuk penyelesaian sengketa dimana para pihak dibantu oleh pihak ketiga sebagai mediator yang sifatnya tidak memihak salah satu pihak (netral). Dalam kasus sengketa pertanahan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat bertindak sebagai mediator sebagai bentuk dari tanggung jawabnya dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Konsiliasi, merupakan kelanjutan dari tahapan Mediasi, namun yang membedakan adalah peran pihak ketiganya yaitu konsiliator yang sifatnya menjadi lebih aktif. Sehingga ia dapat juga mencari solusi yang akan diajukan kepada para pihak yang bersengketa. Jika para pihak menyetujui, maka terhadap solusi yang diajukan oleh konsiliator akan menjadi *resolution*.

Arbitrase, yang mana telah dijelaskan pengertiannya melalui Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 yang pada intinya menyebutkan bahwa arbitrase, merupakan salah satu penyelesaian sengketa dengan dibantu oleh arbiter yang telah disepakati oleh para pihak yang bersengketa guna keperluan penyelesaian sengketa.¹⁹

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia kerap menggunakan mediasi di luar pengadilan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bertindak sebagai mediator dan jika proses tersebut tidak membuahkan hasil, maka umumnya pihak yang merasa belum puas akan menggugat melalui pada peradilan yang dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga, yang lebih akan dibahas pada artikel ini adalah bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan dengan melalui mediasi dan bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan melalui badan peradilan.

3.2.2.1. Penyelesaian Sengketa Melalui Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional atau biasa disebut dengan BPN merupakan suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.²⁰ BPN sendiri memiliki tugas dan wewenang dalam mengelola serta melakukan pengembangan terhadap administrasi pertanahan baik berdasarkan UUPA

18 Asmawati, "Mediasi Salah Satu Cara Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan," *Ilmu Hukum*, 2014, 56.

19 I Made Widnyana, *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)* (Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2009), 2.

20 Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988.

maupun peraturan perundang-undangan lainnya, diantaranya yaitu pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan terkait dengan hak hak tanah, pengukuran serta pendaftaran tanah dan sebagainya yang berkaitan terhadap sengketa pertanahan berdasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh Presiden. Selain itu, fungsi lain dari BPN yaitu melakukan pengurusan terhadap hak-hak atas tanah dengan tujuan untuk memelihara tertib administrasi dalam bidang pertanahan.²¹ Adapun hal yang perlu di ketahui bersama bahwa bidang yang bertugas dalam melakukan pengkajian serta penanganan sengketa atau konflik pertanahan adalah bidang yang dibawah oleh Deputi V, yang mana dalam hal ini yang termasuk didalamnya yaitu direktorat konflik pertanahan, direktorat sengketa pertanahan, dan direktorat perkara pertanahan.²²

Salah satu dari bentuk penyelesaian sengketa pertanahan yaitu dengan dilakukannya mediasi. Mediasi biasa dilakukan dengan bantuan mediator yang berfungsi sebagai pihak ketiga dan memiliki sifat yang netral, sehingga atas keputusannya bukan menjadi kewenangan mediator namun atas dasar persetujuan dari para pihak yang memiliki persengketaan tersebut. Mediasi dalam sengketa pertanahan dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), di antaranya adalah mediasi yang dilakukan di luar pengadilan bersama BPN sebagai pihak mediator dan mediasi pada proses peradilan. Lalu selanjutnya terdapat mediasi yang dilakukan di luar pengadilan. Penyelesaian mediasi yang dilakukan di luar pengadilan merupakan proses yang diatur sendiri oleh para pihak terkait pada sengketa seperti dalam hal menentukan pihak ketiga atau mediatornya.

Mediasi merupakan salah satu dari proses penyelesaian sengketa yang dibantu dengan adanya mediator yang berfungsi sebagai pihak ketiga yang bersifat netral, sehingga terhadap keputusannya bukan menjadi kewenangan mediator, melainkan atas dasar persetujuan para pihak yang bersengketa. Mediasi pada sengketa pertanahan dapat digolongkan menjadi 2 (dua), yaitu mediasi di luar pengadilan dengan Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator dan mediasi pada proses peradilan.

Penyelesaian sengketa melalui mediasi di luar pengadilan ialah diatur sendiri oleh para pihak yang bersengketa seperti dalam menentukan pihak ketiga atau mediatornya. Dalam sengketa pertanahan pada umumnya pasti melibatkan BPN sebagai pihak mediator. Berkaitan dengan sengketa sertifikat tanah ganda BPN juga memiliki kewenangan dalam hal melakukan negosiasi, mediasi, serta memberikan fasilitas terhadap pihak yang memiliki sengketa dan menggagas sebuah rumusan yang nantinya akan disepakati oleh para pihak yang terkait.

Dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui Mediasi di luar pengadilan ini memiliki langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Karena sifat dari mediasi ini adalah tidak ada paksaan di dalamnya/sukarela, maka kedua belah pihak harus saling menyetujui sehingga timbul asas konsensualitas di dalamnya.

21 Pasal 3 huruf d Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988.

22 Pasal 346 Peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006.

- b. Para pihak yang bersengketa menentukan mediator, umumnya mediator dalam sengketa pertanahan ialah Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- c. Dilakukan mediasi yang mempertemukan kedua belah pihak dengan mediator dan mediasi yang dilakukan terpisah (kaukus).
- d. Tahapan yang dilakukan dari kegiatan mediasi yaitu sebagai berikut :
 - 1) Pihak yang terkait diminta untuk menceritakan duduk perkara dan melakukan identifikasi terkait dengan persoalan serta permasalahannya.
 - 2) Membuat suatu ringkasan terkait dengan permasalahan serta membuat jadwal agar dapat dilakukan diskusi.
 - 3) Melakukan diskusi terkait dengan masalah-masalah yang ada.
 - 4) Pemecahan masalah.
 - 5) Membuat sebuah perjanjian tertulis.

Dalam sengketa pertanahan, terdapat mekanisme tertentu yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) guna menyelesaikan suatu sengketa pertanahan, yaitu:

- a. Umumnya, awal mula diketahui adanya sebuah sengketa ialah berasal dari suatu pengaduan.
- b. Identifikasi masalah sebagai bentuk tindak lanjut dari pengaduan tersebut. Pihak BPN memastikan pada substansi sengketa tersebut merupakan kewenangan dari BPN atau tidak, misalnya sengketa sertifikat tanah ganda maka hal tersebut merupakan kewenangan dari BPN karena terhadap penerbitan sertifikat hak atas tanah tersebut adalah diterbitkan oleh BPN.
- c. Selanjutnya, jika substansi dari masalah tersebut memang bagian dari kewenangan BPN, maka BPN akan meneliti kebenaran dari pengaduan tersebut serta dilihat juga alasan dari pengaduannya apakah dapat diproses atau tidak.
- d. Jika dilihat perlu ditindaklanjuti yaitu dengan pemeriksaan data yuridis serta data fisik administrasinya, maka dapat dilakukan upaya pencegahan berupa mutasi yang dilakukan oleh kepala kantor pertanahan setempat.
- e. Jika permasalahannya bersifat strategis, maka perlu dibentuk unit kerja. Jika permasalahannya bersifat politis, sosial, dan ekonomis maka tim melibatkan lembaga legislatif dan Pemda setempat.
- f. Pihak BPN akan menyusun laporan hasil penelitian untuk dijadikan sebagai rekomendasi penyelesaian masalah.²³

Penyelesaian sengketa pertanahan di dalam prakteknya tidak hanya dilakukan melalui perantara pihak BPN saja, tetapi dapat pula sengketa tersebut diselesaikan melalui Peradilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Terhadap Peradilan Umum substansinya

23 D. Anatami, "Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 12, no. 1 (September 19, 2017): 14, <https://www.ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/88>.

menitikberatkan pada persoalan perdata dan pidana. Sedangkan, terhadap Pengadilan Tata Usaha Negara ialah mengenai SK yang telah dikeluarkan oleh BPN atau pejabat yang berwenang lainnya yang berkaitan dengan sengketa pertanahan. Umumnya adalah untuk dicabutnya salah satu sertifikat hak atas tanah tersebut.

3.2.2.2. Penyelesaian Sengketa Melalui Badan Peradilan.

1. Melalui Pengadilan Umum

Salah satu dari pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat yang hendak menuntut keadilan adalah melalui pengadilan umum ini.²⁴ Dalam hal sengketa pertanahan, maka salah satunya dapat mengajukan gugatan kepada badan peradilan perdata. Hukum formil yang dapat dipakai dalam penyelesaian sengketa adalah hukum acara perdata yang memiliki tujuan untuk memelihara serta mempertahankan hukum materiilnya.²⁵ Wirjono Prodjodikoro di dalam bukunya menuliskan bahwa hukum acara perdata merupakan serangkaian peraturan yang di dalamnya dimuat tentang bagaimana setiap orang yang melaksanakan proses persidangan harus bertindak pada rangkaian pengadilan serta bagaimana pengadilan selaku badan yang menegakkan keadilan sekaligus pemutus sebuah perkara itu harus bertindak guna menegakkan hukum perdata materiil.²⁶

Terdapat 3 (tiga) jenis dalam gugatan perdata, yaitu:

- a. Gugatan yang dilakukan dengan mengajukan Permohonan (*Gugatan Voluntair*)
- b. Gugatan *Contentiosa* atau Gugatan Perdata
- c. Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*)

Terhadap ketiganya adalah sama-sama gugatan perdata, namun yang membedakan adalah dari subjeknya, di mana subjek dari gugatan permohonan adalah pemohon dan tidak ada pihak yang digugat karena gugatan ini bersifat untuk kepentingan sepihak semata dan tidak bersinggungan dengan kepentingan dari pihak lain. Lalu subjek dari gugatan *contentiosa* adalah pihak yang haknya dikurangi atau merasa dirugikan oleh pihak yang lain dan mengajukan gugatan sehingga posisinya adalah penggugat dan memiliki lawan untuk ditarik sebagai pihak tergugat. Lalu yang ketiga adalah gugatan *class action*, di mana penggugat pada gugatan ini diajukan oleh satu atau dapat juga diwakili oleh beberapa orang yang bertindak dari kelompok tertentu, sehingga penggugat bertindak bukan hanya tindakan atau gugatan yang dilayangkan atas namanya saja, melainkan menyangkut beberapa subjek hukum atau pihak lain. Pada sengketa sertifikat tanah ganda, umumnya diajukan gugatan *contentiosa* karena subjek pada gugatan tersebut lebih kepada pihak yang merasa dirinya dirugikan

24 Sentosa Sembiring, *Himpunan Lengkap Peraturan Perundang-Undangan Tentang Badan Peradilan Dan Penegakan Hukum* (Bandung: Nuansa Aulia, 2006), 32.

25 K. Wantjik Saleh, *Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997), 7.

26 Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia* (Bandung: Sumur Bandung, 1984), 13.

karena merasa telah memiliki sebidang tanah dengan sertifikat yang telah sah diterbitkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan sebuah sertifikat hak atas tanah, yang di mana lembaga tersebut ialah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pihak yang merasa dirinya dirugikan akan mengajukan gugatan *contentiosa* kepada pengadilan sesuai kompetensi relatifnya. Sehingga, yang akan dijelaskan lebih lanjut adalah mengenai gugatan *contentiosa* atau gugatan perdata pada sengketa sertifikat tanah ganda dengan dihubungkan dengan salah satu putusan Pengadilan Negeri yang telah berkekuatan hukum tetap tentang sengketa sertifikat tanah ganda yaitu pada Putusan Nomor 18/Pdt.G/2018/PN/ Nab.

Pada praktiknya, gugatan *contentiosa* ini kerap disebut gugatan perdata atau gugatan. Posisi para pihak dalam gugatan perdata adalah adanya pihak penggugat, di mana pihak tersebut merupakan yang merasa telah dikurangi atau diambil haknya oleh pihak lain, serta ada pula pihak yang ditarik sebagai pihak yang telah mengambil atau mengurangi hak dari penggugat yang selanjutnya disebut sebagai tergugat. Sehingga, terdapat ciri khusus yang ada pada gugatan perdata dalam hal ini sengketa pertanahan. Pertama, permasalahan yang diajukan penggugat ke pengadilan haruslah mengandung sebuah sengketa (*dispute*), pada Putusan Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab telah dijelaskan bahwa sengketa tersebut bermula ketika tanah milik Penggugat yang bernama Silvia Anggraini diduduki oleh Tergugat I yaitu yang bernama Ratna dan Tergugat II yaitu yang bernama Suwanto. Kedua, di dalam sengketa tersebut harus ada paling sedikit 2 (dua) pihak yang bersengketa, pada sengketa tersebut, telah terpenuhi syarat ini dengan adanya 2 (dua) pihak atau lebih. Ketiga, karena sifatnya partai (*party*), maka terdapat pihak penggugat dan pihak yang digugat, pada sengketa di atas, terdapat Penggugat bernama Silvia Anggraini, Tergugat I bernama Ratna dan Tergugat II bernama Suwanto.

Selanjutnya, surat gugatan dapat diajukan oleh Penggugat atau pun kuasa hukumnya kepada Pengadilan Negeri sesuai dengan kompetensi relatifnya, gugatan pada sengketa ini diajukan oleh Silvia Anggraini dengan memberikan kuasa kepada kuasa hukumnya yang bernama Mochammad Fadly Fitri, S.H.,M.H. dan Marsius K Ginting, S.H dan diajukan kepada Pengadilan Negeri Nabire sesuai dengan kompetensi relatif sesuai dengan Pasal 118 ayat (2) HIR bahwa jika tergugat berjumlah lebih dari seorang, maka Penggugat memilih di antara salah satu daerah dari pihak Tergugat untuk diajukan gugatan. Dalam putusan ini dikarenakan Tergugat I dan juga Tergugat II berdomisili di daerah yang sama yaitu Kabupaten Nabire, maka Penggugat mengajukan gugatannya ke Pengadilan Negeri Nabire. Dalam mengajukan surat gugatan, haruslah berisikan di antaranya keterangan lengkap tentang pihak yang digugat. Pada putusan tersebut telah disebutkan tentang nama dan alamat dari Tergugat I dan Tergugat II. Selanjutnya dasar gugatan (*fundamental petendi*) yang menceritakan duduk perkara dan fakta hukum untuk digunakan menjadi dasar gugatan.

Duduk perkara pada Putusan Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab ini adalah bahwa Penggugat adalah pemilik dua bidang tanah yang berdampingan dengan bukti yaitu Sertifikat Hak Milik nomor 1035, seluas 1.568 m², dan sertifikat hak milik no. 1033 seluas 1277m², di mana objek tanah tersebut terletak di Jalan Frans Kaisiepo, Kelurahan Nabarua, Distrik Nabire, Kabupaten Nabire dengan batasnya masing-masing. Lalu, Tergugat I menguasai dan atau melakukan kegiatan membangun rumah di atas tanah yang secara yuridis dimiliki oleh

Penggugat dan hal tersebut merupakan perbuatan melawan hukum. Begitu pula dengan Tergugat II, ia dan Tergugat I ialah melakukan suatu perbuatan melawan hukum dengan mengklaim serta menghalangi Penggugat untuk berkegiatan di atas tanah miliknya sendiri. Penggugat telah berupaya untuk menyelesaikan sengketa ini dengan jalur negosiasi namun tidak membuahkan hasil sehingga Penggugat memutuskan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Nabire.

Selanjutnya, hal yang perlu ada di dalam mengajukan gugatan adalah memuat hal yang dituntut yang akan dirumuskan di dalam sebuah pokok tuntutan (*petitum*). Tuntutan dapat dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu tuntutan pokok (*primair*) dan tuntutan pengganti bila yang pokok ditolak hakim (*subsidaire*).²⁷ Pokok tuntutan yang dituntut oleh pihak Penggugat pada perkara ini adalah agar Majelis Hakim menyatakan bahwa Penggugat adalah sah pemilik tanah dengan bukti yaitu 2 (dua) sertifikat hak milik pada lokasi tanah yang disengketakan. Lalu, memerintahkan Tergugat I dan Tergugat II untuk mengosongkan dan mengembalikan tanah Penggugat dalam keadaan semula, memerintahkan Tergugat I dan Tergugat II untuk tidak melakukan segala bentuk aktifitas di atas tanah milik Penggugat, menghukum Tergugat I dan Tergugat II untuk membayar ganti rugi kepada Penggugat sebesar Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar juta rupiah) secara tanggung renteng, serta menghukum Tergugat untuk membayar keseluruhan dari biaya yang timbul padaperkara ini. Selanjutnya, yang menjadi tuntutan *subsidaire*-nya adalah memohon putusan yang seadil-adilnya (*ex Aequo et bono*).²⁸

Terhadap pihak yang tidak puas terhadap putusan yang telah diputus oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri, maka mereka dapat melakukan upaya hukum selanjutnya, yaitu banding di Pengadilan Tinggi. Pada kasus yang melibatkan Silvia Anggriani, pihak Tergugat I dan juga Tergugat II mengajukan upaya hukum Banding pada Pengadilan Tinggi Jayapura dan hasil upaya hukum banding dengan Putusan Nomor 94/Pdt/2018/PT Jap tersebut adalah membatalkan hasil Putusan Pengadilan Negeri Nabire Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab. Sehingga, pihak Silvia Anggriani melakukan upaya hukum Kasasi dan dalam Putusan Nomor 3559 K/Pdt/2019 dinyatakan bahwa Majelis Hakim mengabulkan permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon kasasi yaitu Silvia Anggriani sekaligus membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Jayapura Nomor 94/Pdt/2018/ PT Jap. Tanggal 26 Maret 2019 yang membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Nabire Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab tanggal 6 November 2018. Sehingga, telah berkekuatan hukum tetap bahwa Silvia Anggraini selaku Penggugat adalah sah sebagai pemilik tanah yang disengketakan tersebut.

2. Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-undang No.5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dikatakan bahwa sengketa yang ditimbulkan pada bidang Tata Usaha Negara oleh subjek sengketa yang terdiri antara orang maupun

27 Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1992), 41.

28 Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012), 230.

badan hukum perdata dengan Badan atau pun Pejabat Tata Usaha Negara dan salah satu penyebabnya adalah imbas dari diterbitkannya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara.

Menurut Pasal 1 angka 3, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan sebuah penetapan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh subjek Badan ataupun Pejabat TUN yang dikeluarkan secara tertulis serta berisikan tindakan hukum yang dapat menimbulkan berbagai akibat hukum bagi subjek hukum seseorang atau pun badan hukum perdata.

Dari ketentuan Pasal 1 angka 3 dan 4 tersebut, ternyata timbulnya sengketa TUN merupakan sebuah dampak dari adanya KTUN atau Keputusan Tata Usaha Negara. Terdapat 6 (enam) elemen dari sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang sifatnya kumulatif, sehingga agar dapat memenuhi syarat untuk disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah harus memenuhi ke enam dari elemen ini, yaitu:

1. Penetapannya harus dibuat secara tertulis;
2. Dikeluarkan/diterbitkan oleh suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisikan suatu tindakan hukum Tata Usaha Negara (TUN);
4. Memiliki dasar yaitu atas suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Memiliki sifat yaitu konkrit, individual dan final; dan
6. Dapat menimbulkan berbagai akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²⁹

Dari keenam elemen tersebut maka terhadap sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN merupakan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena dalam hal dilakukannya penerbitan sertifikat hak atas tanah ialah dilakukan dengan penetapan tertulis, dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara di mana dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam keputusannya berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara serta didasarkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini tertuang pada PP No. 24 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah, bersifat konkrit dan final sehingga terhadap pembatalannya harus diajukan permohonan di pengadilan, dan yang terakhir menimbulkan akibat hukum yaitu apabila telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah maka akan menimbulkan akibat hukum bagi pemegang sertifikat tersebut di mana sertifikat tersebut menjadi akta otentik dari kepemilikan hak atas tanah jika sewaktu-waktu ada yang mengklaim tanahnya. Sehingga, terhadap penerbitan sertifikat oleh BPN adalah dapat digolongkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara karena telah memenuhi keenam elemen di atas. Maka, sengketa Tata Usaha Negara mengenai sertifikat hak atas tanah ganda dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara melalui 2 (dua) cara, yaitu:

1. Upaya Administrasi

Upaya ini merupakan langkah sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata

29 Abdulah, Ujang, "Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara," 2009, 3.

Usaha Negara. Pada Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan, suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa TUN secara administratif dahulu. Jika keseluruhan upaya yang sifatnya administratif telah diupayakan namun belum menemui titik terang, maka Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal ini baru dapat memeriksa, memutus, serta menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Berdasarkan pasal tersebut, bentuk dari upaya administrasi dalam sengketa TUN dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a) Banding administrasi, merupakan salah satu dari upaya yang bersifat administratif yang dilakukan oleh lembaga/instansi yang mengeluarkan keputusan. Jika dihubungkan dengan sengketa pertanahan, maka upaya banding administrasi ini yang dapat digunakan oleh subjek hukum perorangan dalam sengketa sertifikat tumpang tindih yang diterbitkan oleh BPN.
- b) Keberatan, merupakan salah satu langkah administrasi yang dapat dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri.

2. Gugatan

Subjek sengketa dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah 2 (dua) pihak, yakni:

- a) Penggugat, merupakan individu perorangan atau badan hukum perdata yang merasa pihak/dirinya dikurangi atau dilanggar haknya akibat dari dikeluarkannya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.
- b) Tergugat, dalam sengketa yang diajukan ke PTUN, pihak yang digugat adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang mengeluarkan keputusan. Dalam sengketa pertanahan, maka BPN yang akan menjadi Tergugat karena BPN lah yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan berupak sertifikat hak atas tanah.³⁰

Apabila gugatan yang dilayangkan oleh Penggugat dikabulkan oleh Majelis Hakim, maka Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Jika dihubungkan dengan sengketa sertifikat tanah ganda, maka terhadap salah satu sertifikat hak atas tanah tersebut harus dibatalkan dikarenakan adanya cacat administrasi salah objek. Dan apabila terdapat pihak yang merasa belum puas,

30 Erman Suparman, *Kitab Undang-Undang PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara)* (Bandung: Fokusmedia, 2009), 59.

pihak tersebut dapat mengajukan upaya hukum pada putusan pertama yaitu banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang diajukan serta dibuat secara tertulis oleh pemohon banding atau pun kuasanya. Ketentuan mengenai tenggang waktu dilakukannya upaya hukum Banding adalah 14 hari terhitung sejak diberitahukannya putusan pengadilan secara sah.

4. Kesimpulan

Asas kepastian hukum atau *rechtmatigheid* memiliki artian bahwa perundang-undangan merupakan dasar dari setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh negara. Bentuk kepastian hukum pada ranah pertanahan adalah dengan diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Permasalahan yang sering timbul dalam hukum pertanahan nasional adalah sering ditemukan sertifikat tanah ganda. Terhadap sengketa sertifikat tanah ganda dapat dilakukan upaya perlindungan hukum secara preventif dan represif. Sengketa sertifikat tanah ganda terjadi akibat diterbitkannya surat keputusan oleh satu atau beberapa instansi mengenai suatu objek tanah. Beberapa faktor yang membuat timbulnya sengketa sertifikat tanah ganda ini diantaranya karena ketidaktahuan masyarakat, lemahnya aturan mengenai pendaftaran tanah, kelalaian, dan adanya mafia tanah. Penyelesaian sengketa sertifikat tanah ganda dapat dilakukan melalui jalur litigasi dan non-litigasi. pada jalur non-litigasi, penyelesaiannya dapat dilakukan melalui negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase. Mediasi di luar pengadilan pada sengketa pertanahan umumnya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai mediatornya. Penyelesaian sengketa yang melalui jalur litigasi dapat dilakukan dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Umum dan/atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan yang diajukan pada Pengadilan Umum yaitu Pengadilan Perdata adalah gugatan yang sifatnya melanggar hak-hak keperdataan dari suatu sengketa pertanahan. Sedangkan, gugatan yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan jenis gugatan yang ditujukan untuk membatalkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam hal ini ialah sertifikat hak atas tanah.

Adapun saran yang dapat diberikan oleh penulis adalah diperlukan adanya desentralisasi *database* pada Badan Pertanahan Nasional sehingga mengurangi terjadinya sengketa sertifikat tanah ganda. Lalu, pada pelaksanaan pendaftaran tanah sebaiknya dilakukan pengawasan yang lebih ketat pada sistem pengukuran dan pemetaan tanah. Terhadap data yuridis yang diberikan oleh pemohon agar lebih diteliti lagi mengingat sistem publikasi tanah yang berlaku di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif. Lalu, sebaiknya pada setiap rangkaian proses pendaftaran tanah dilakukan pengumuman secara terbuka oleh Badan Pertanahan Nasional agar pihak-pihak yang ada hubungannya dengan tanah tersebut dapat mempertahankan haknya.

Referensi

Buku dan Jurnal

- Ginting, Darwin (2010), *Hukum Kepemilikan Atas Tanah*, (Bogor : Ghalia Indonesia).
- Kurniati, Nia (2016). *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*. PT Refika Aditama : Bandung.
- Sembiring, Sentosa, *Himpunan Lengkap Peraturan Perundang-Undangan Tentang Badan Peradilan Dan Penegakan Hukum* (Bandung: Nuansa Aulia, 2006).
- Syarief Elza, *Menuntaskan Sengketa Tanah melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012).
- Suparman, Erman, *Kitab Undang-Undang PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara)* (Bandung: Fokusmedia, 2009)
- Widnyana, I Made, *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)* (Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2009).
- Abdulah, Ujang, "Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara," 2009
- Asmawati, "Mediasi Salah Satu Cara Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan," *Ilmu Hukum*, 2014.
- Ayupurnia, Shafira Firsty (2020), *Tinjauan Yuridis Terhadap Penyelesaian Sengketa Overlapping Sertifikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta)*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Dewandaru, Prasetyo Aryo (2020) *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional*, *Jurnal Notarius*, Volume 13 Nomor 1
- Permadi Iwan (2016), *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, *Jurnal Yustisia*. Volume 5, Nomor 2.
- Salim, Agus(2019), *Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda*, *Jurnal USM Law Review* Volume 2, Nomor 2
- Taqiyah Maya Anas dan Atik Winanti (2020), *Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997*, *Jurnal Justisia*, Volume 5 Nomor 1.
- Widiyanto, Loudri Oktavio, *Prinsip Kepastian Hukum Terhadap Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Sebagai Hak Milik*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Jember
- Wijayanti, Tata (2014), *Asas Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya dengan Keputusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 14, Nomor 2.

Peraturan Perundang-Undangan

- Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Putusan Pengadilan

- Putusan Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab