

**STUDI KASUS TERHADAP SERTIFIKAT HAK  
ATAS TANAH GANDA DITINJAU DARI  
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK  
INDONESIA NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG**

**PENDAFTARAN TANAH<sup>1</sup>**

**Oleh : Glen Rio Rumpia<sup>2</sup>**

Godlieb N. Mamahit<sup>3</sup>

Boby Pinasang<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah dan bagaimanakah bentuk-bentuk penyelesaian terhadap sertifikat ganda hak atas tanah di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Adapun faktor yang dapat menyebabkan terjadinya sertifikat ganda tapi kebanyakan yang sering menyebabkan terjadinya sertifikat ganda adalah: 1) Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki basis data mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Atau karena ketidaktepatan Pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah, disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga bertindak menyeleweng dalam artian tidak melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. 2) Kemudian faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya sehingga lebih memudahkan bagi seseorang yang memiliki niat tidak baik untuk menggandakan sertifikatnya juga adanya bukti surat atau pengaduan hak yang ternyata ternyata mengandung ketidakbenaran, kepaluan atau tidak berlaku lagi. 2. Bentuk penyelesaian terhadap Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah dapat dilakukan secara langsung oleh pihak dengan musyawarah atau mediasi yang dilakukan di luar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Apabila penyelesaian juga tidak tercapai maka

dipersilahkan juga mengajukan gugatan melalui Pengadilan.

Kata kunci: sertifikat ganda;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Dalam penerbitan sertifikat ganda yang ternyata dalam satu bidang tanah dimana salah satu dari sertifikat tersebut pasti tidak memenuhi syarat dalam penerbitannya. Ada beberapa hal yang menyebabkan sertifikat itu batal demi hukum, yaitu: 1. Kesalahan prosedur 2. Kesalahan objek 3. Kesalahan subjek 4. Kesalahan hak 5. Kesalahan ukur 6. Kesalahan penerapan aturan 7. Kesalahan administratif lain.<sup>5</sup> Masalah yang berhubungan dengan tanah harus mendapat perhatian dan penanganan yang khusus dari Pemerintah sebagai penyelenggara administrasi pertanahan agar dapat memberikan jaminan kepastian hak atas tanah. Agar jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan terwujud, maka sangat diperlukan: 1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten; 2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.<sup>6</sup>

**B. Rumusan Masalah**

1. Apakah faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah ?
2. Bagaimanakah bentuk-bentuk penyelesaian terhadap sertifikat ganda hak atas tanah ?

**C. Metode Penelitian**

Penelitian hukum normatif yang mengkaji hukum tertulis secara normative.

**PEMBAHASAN**

**A. Faktor-Faktor Yang Dapat Menyebabkan Timbulnya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah.**

Sebelum membahas lebih jauh tentang faktor-faktor apa saja yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah, maka perlu terlebih dahulu untuk mengetahui bagaimana prosedural dari sebuah pendaftaran

<sup>1</sup> Artike Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101190

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Catatan Pendaftaran Tanah tanggal 11-11-2015

<sup>6</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*, Djambatan, Jakarta, 2005, hal 69.

tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 12 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adapun kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

- a. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertifikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Menurut Elsa Syarief dalam bukunya yang berjudul "Menuntaskan Sengketa Tanah" mengemukakan pendapat bahwa, secara umum sengketa tanah timbul akibat faktor-faktor sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Peraturan yang belum lengkap;
2. Ketidaksesuain peraturan;
3. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
4. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
5. Data tanah yang keliru;
6. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
7. Transaksi tanah yang keliru;
8. Ulah pemohon hak;
9. Adanya penyelesaian dari instansi lain sehingga terjadi tupang tindih kewenangan.

Setidaknya terdapat tiga hal utama yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah, yaitu:<sup>8</sup>

1. Persoalan administrasi sertifikat tanah yang tidak jelas, akibatnya adalah ada tanah yang dimiliki oleh dua orang dengan memiliki sertifikat masing-masing;
2. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun bukan tanah pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politik maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah khususnya

petani/penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik. Atas nama pembangunan tanah-tanah graapan petani atau tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pemodal dengan harga murah;

3. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani/pemilik tanah, tetapi tanah tersebut telah lama ditelantarkan begitu saja. Mungkin sebagian orang menganggap remeh dengan memandang sebelah mata persoalan sengketa tanah ini, padahal persoalan ini merupakan persoalan yang harus segera dicarikan solusinya karena sengketa tanah sangat berpotensi terjadinya konflik.

Pendaftaran tanah perlu dilakukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap orang yang menguasai dan memiliki tanah agar nantinya mempunyai kekuatan hak di depan 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 yang dimiliki agar seseorang mempunyai dasar kepemilikan hak atas tanah.

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementerian yang mempunyai tugas dibidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan,

<sup>7</sup> Elsa Syarief, Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan: Jakarta:Kepustakaan Populer Gramedia, 2013, hal 185.

<sup>8</sup> Ibid, hal 186.

penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.<sup>9</sup>

Dengan dicabutnya Buku II dari KUHPerdara dan diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960, konsep hukum tanah berubah dari konsep hukum barat menjadi konsep hukum adat. Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960, negara mempunyai kekuasaan mengatur tanah-tanah yang dimiliki seseorang atau badan hukum maupun tanah-tanah bekas yang belum dimiliki oleh seseorang atau badan hukum akan dikuasai oleh negara. Oleh karena itu semua tanah yang sudah ditempati ataupun dimiliki wajib mendaftarkannya ke Badan Pertanahan Nasional untuk mendapatkan suatu sertifikat hak milik.<sup>10</sup>

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah seseorang yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, meru[akan] pegangan kepada pemiliknya 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.

Berkaitan dengan sertifikat tanah, sertifikat tanah dikeluarkan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku Badan Tata Usaha Negara ditujukan kepada seseorang atau badan hukum yang menimbulkan akibat hukum kepemilikan atas sebidang tanah yang

tidak memerlukan persetujuan dari instansi lain.<sup>11</sup>

Jika dilihat dari contoh kasus yang ada dalam Putusan Nomor 35/G.TUN/2005/PTUN.Mks dapat dinilai bahwa, Pertama<sup>12</sup>; seperti ini yang banyak terjadi orang menyatakan sudah ada sertifikatnya kemudian dia tidak memanfaatkan tanah tersebut, seperti tanah kosong yang tidak dikelola, tidak dimanfaatkan sampai muncul semak-semak belukar dan sebagainya. Kemudian ada orang yang datang dan memanfaatkan tanah tersebut kemudian dia daftarkan juga, dia tidak tau kalau diatas tanah tersebut sudah ada pemiliknya, oleh Badan Pertanahan Nasional dia pergi melakukan survei, diukur makanya terbitlah sertifikat. Kedua; persoalan dari pihak pertanahan itu sendiri, artinya ada data-data yang ada di pertanahan itu yang belum mampu secara jelas bahwa di atas tanah tersebut sudah ada sertifikat dan juga Badan Pertanahan Nasional yang belum secara lengkap mengimpentarisir tanah-tanah mana yang sudah terdaftar. Yang Ketiga; faktor dari pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah ada sertifikatnya atau sudah ada penguasaannya.

Dalam sertifikat ganda yang perlu diperhatikan adalah kasusnya, karena bisa disebabkan berbagai hal, dan dapat disimpulkan bahwa kebanyakan yang menyebabkan munculnya Sertifikat Ganda adalah kesalahan dari pemilik tanah itu sendiri yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga diambil alih oleh orang lain dan kemudian dimanfaatkan karena merasa bahwa tanah tersebut tidak bertuan atau tidak ada pemiliknya.

Karena merasa sudah lama menguasai tanah itu, orang tersebut kemudian mengklaim bahwa tanah tersebut adalah miliknya dan menerbitkan sertifikat di atas tanah tersebut tanpa mengetahui bahwa di atas tanah tersebut sudah ada sertifikatnya, atau sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian di lapangan,

<sup>9</sup> Meita Djohan Oe, *Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Dalam Pendaftaran Tanah*, Bandar Lampung: Pranata Hukum Universitas Lampung, 2006, hal 1.

<sup>10</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hal 2.

<sup>11</sup> Z.A. Sangaji, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2003, hal 36.

<sup>12</sup> Putusan Nomor 35/G.TUN/2005/PTUN.Mks.

pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan tanah atau batas tanah yang salah, serta adanya kesengajaan dari pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali sertifikat tanah yang sebenarnya sudah ada dengan memanfaatkan kelemahan lembaga Badan Pertanahan Nasional karena merasa pembuatan sertifikat baru lebih mudah dan lebih murah daripada melakukan peralihan hak atas tanah.

Selanjutnya dari Badan Pertanahan Nasional karena tidak adanya basis data mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar pada Kantor Pertanahan dilakukan pencatatan dan pencoretan pada peta-peta pendaftaran, sehingga apabila tanah tersebut didaftarkan lagi maka dapat diketahui tanah tersebut sudah bersertifikat atau belum.

Jadi, data yang ada belum sistematis meskipun sekarang sudah ada perbaikan tapi masih banyak sertifikat-sertifikat lama yang tidak terimpendarisir sehingga memungkinkan munculnya sertifikat ganda karena disini Badan Pertanahan Nasional tinggal terima permohonan.

Ketidaktelitian pejabat kantor pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah, di samping masih ada orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga bertindak menyeleweng dalam artian tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

Kemudian faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid. Jika ada orang yang bermohon untuk membuat surat penguasaan tanah yang kemudian diterbitkan, terus tiba-tiba karena ada orang yang niatnya tidak bagus yang datang mengaku memiliki tanah tersebut dan ingin membuat surat penguasaan tanah.

Oleh pemerintah setempat dibuatkan dan terkadang mereka tidak melakukan pengukuran, tidak melakukan pengecekan lokasi apakah tanah tersebut benar tanahnya atau tanah tersebut belum terdaftar atas nama orang lain. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya sehingga lebih memudahkan bagi seseorang yang memiliki niat yang tidak baik untuk menggandakan sertifikatnya. Selanjutnya adaya surat bukti atau pengaduan hak yang ternyata

terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau tidak berlaku lagi.

Menurut Indroharto, alasan-alasan yang dapat digunakan untuk menggugat tersebut juga merupakan dasar-dasar untuk menguji bagi Hakim pada waktu menilai keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang disengketakan itu bersifat melawan hukum atau tidak.<sup>13</sup>

Jika dilihat dari contoh kasus yang ada dalam Putusan Nomor: 35/G.TUN/2005/PTUN.Mks, terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya sertifikat ganda yakni kesalahan dari pemilik tanah itu sendiri yang tidak mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut hingga diambil alih oleh orang lain yang kemudian menerbitkan sertifikat di atas tanah yang sama. Penggugat meyakini bahwa dengan adanya kepemilikan yang sempurna atas tanah tersebut yakni sertifikat hak milik, praktis penggugat tidak ada masalah dan penguasaan tanah tersebut diserahkan kepada ahli waris untuk menggarap dan menanami tanaman jangka pendek dan jangka panjang, mengingat kesibukan-kesibukan penggugat dan berada di daerah lain. Keputusan penggugat tersebut memungkinkan munculnya sertifikat ganda karena memberi peluang bagi pihak yang memiliki itikhad tidak baik sehingga juga ikut mendaftarkan tanah tersebut meski sudah mengetahui bahwa di atas tanah tersebut sudah ada sertifikatnya.

Selanjutnya yaitu tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggung jawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi. Masih adanya pegawai kantor pertanahan yang bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya, ketidaktelitian pejabat kantor pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan saksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan

---

<sup>13</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hal 164.

sebagaimana yang ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal tersebut dapat dilihat dari proses pembuktian yang mengungkapkan fakta-fakta bahwa sertifikat milik penggugat adalah bukti hak atas tanah terkuat, terpenuh dan merupakan bukti otentik. Alat bukti ini terdiri dari buku tanah dan gambar situasi sehingga jika ternyata diatas tanah dengan sertifikat ini yang dikeluarkan 30 September 1969 kemudian tahun 1971 diterbitkan lagi sertifikat atas nama orang lain, maka telah terjadi kesalahan dan ketidakcermatan formal maupun material atas buku tanah (terutama menyangkut nama pemegang hak) maupun gambar situasi (menyangkut letak, luas dan lokasi tanah).

Pada sisi lain setidaknya telah membuktikan ketidaktertiban administrasi tanah dilingkungan kantor pertanahan (tergugat). Telah terjadi rekayasa mengenai pencantuman nama-nama orang yang seolah-olah menjadi pemegang pertama sertifikat yang kemudian menjual tanah ke orang lain dan hal ini terjadi pada sertifikat objek perkara, sedangkan para pihak yang tercantum namanya tersebut merasa tidak pernah menguasai dan mempunyai sertifikat. Jadi berdasarkan dua pertimbangan tersebut dapat dinilai tergugat telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, maupun pelanggaran azas-azas umum pemerintahan yang baik, khususnya keharusan bertindak cermat yang berdampak pada munculnya sertifikat ganda.

Terdapat beberapa kasus sertifikat ganda hak atas tanah yang sering terjadi, seperti yang ada dalam Putusan Nomor: 19/G/2015/PTUN.Mdo yang dalam amar putusannya Majelis Hakim menyatakan:

1. Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Batal Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 03/Pbt/BPN.71/2014, tanggal 12 Maret 2014, tentang Pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor. 471/Ranomuut yang diterbitkan tanggal 8 Mei 1990 seluas 11.480 M<sup>2</sup> yang terletak di Kelurahan Ranomuut Kecamatan Paal Dua Kota

Manado, Provinsi Sulawesi Utara sebagai pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Manado Nomor: 24/G.TUN/1994/PTUN.Mdo.

3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Kepala Akntor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Utara Nomor: 03/Pbt/BPN.71/2014, tanggal 12 Maret 2014 tentang Pembatalan Hak Milik Nomor. 471/Ranomuut yang diterbitkan tanggal 8 Mei 1990.
4. Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara secara tanggung renteng sebesar Rp. 2.397.000,- (dua juta tiga ratus sembilan puluh tujuh ribu rupiah).

Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah. Hal tersebut dapat dilihat dengan munculnya berbagai sertifikat meski di atas tanah tersebut sudah ada sertifikatnya dari awal dan bahkan di antara sertifikat-sertifikat yang diterbitkan tersebut terdapat beberapa orang yang tercantum sebagai pemegang sertifikat sedang orang-orang tersebut merasa tidak pernah menguasai dan mempunyai sertifikat, ini membuktikan bahwa penerbitan sertifikat-sertifikat tersebut tidak sesuai prosedur sehingga menimbulkan sertifikat ganda diakibatkan ketidaktahuan masyarakat.

## **B. Bentuk Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah di Pengadilan Tata Usaha Negara**

Dalam prakteknya penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui sebuah proses mediasi antara para pihak yang bersengketa. Hal ini untuk menghemat waktu dan biaya dari para pihak. Selain itu juga bisa diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dengan melakukan gugatan terhadap Badan Pertanahan Nasional sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan sertifikat tanah sebagai objeknya. 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.

Pada saat ini, kebanyakan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda dapat diselesaikan secara langsung oleh pihak dengan musyawarah yang dilakukan di luar pengadilan dengan atau tanpa mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya kepala desa/lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya penyelesaian sengketa melalui badan pengadilan, misalnya sengketa sertifikat ganda yaitu melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Proses penyelesaian sengketa sertifikat ganda sama dengan proses penyelesaian gugatan lainnya, kalau berbicara mengenai hukum acara, hukum acara itu pertama pemeriksaan kesiapan/pendahuluan kemudian masuk ke acara biasa, nah kalau pemeriksaan masih dalam tahap administrasi ya pendaftaran gugatan dulu kan, bayar biaya panjar perkara, kemudian masuk ke panitera, panitera masukkan ke ketua, ketua tentukan majelis hakim, nah setelah penentuan majelis hakim berkas perkara itu dibawa ke majelis hakimnya untuk kemudian ditentukan hari sidangnya. Kalau sudah masuk ke majelis hakim, majelis hakim tentukan kapan pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan itu dilakukan selama 30 hari, dan dalam waktu itu pihak penggugat diberikan 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 akhir oleh majelis hakim".<sup>14</sup>

Objek dari sengketa sertifikat ganda yaitu sertifikat yang diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dan bukan tanah karena yang namanya administrasi itu tidak melihat ke tanah atau apapun itu tetapi melihat ke status hukum dari tanah tersebut, yang dilihat dengan adanya keputusan, adanya surat bahwa tanah tersebut adalah kepunyaannya yang dibuktikan dengan adanya sertifikat. Jadi

dalam sengketa administrasi yang diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara itu memang tanah tapi bukan tanah objeknya tapi status hukum dari tanah yaitu sertifikat hak milik.

Dalam waktu perbaikan gugatan tersebut selain agar subjek dan objek perkara jelas, juga supaya nantinya tergugat tidak salah jawab, serta agar memudahkan penggugat dalam proses pemeriksaan agar jangan sampai dalam proses persidangan nantinya gugatan penggugat kabur atau eror objek karena itu dilakukan pemeriksaan persiapan supaya jelas.

Setelah pemeriksaan persiapan, selanjutnya masuk ke acara terbuka tapi sebelum itu penggugat dan tergugat diberi kesempatan untuk berdamai tapi jika tidak ada titik damai maka persidangan akan dilanjutkan dengan pembacaan gugatan dan jawaban dari tergugat.

Pada persidangan selanjutnya ada;ah penyerahan jawaban Tergugat dapat berupa pengakuan, bantahan, tangkisan dimana Tergugat tidak membantah tetapi pula tidak membenarkan isi gugatan dan terkadang Tergugat dapat membalikan jawabannya dalam bentuk gugatan balik. Selanjutnya memberi kesempatan kepada penggugat secara tertulis untuk menanggapi jawaban Tergugat yang disebut dengan Replik penggugat.

Pada persidangan selanjutnya adalah penyerahan Replik penggugat yang pada pokoknya menolak seluruh eksepsi Tergugat dan menerima Gugatan Penggugat. Kesempatan yang sama diberikan kepada penggugat yang disebut dengan Duplik Tergugat. Duplik Tergugat isinya sebenarnya harus mempertahankan dalil-dalil jawaban Tergugat adalah benar sedangkan dalil-dalil dalam Replik Penggugat adalah salah. Pada persidangan selanjutnya adalah penyerahan Duplik Tergugat yaitu tanggapan terhadap Replik Penggugat. Dimana dalam kasus ini, Replik dan Duplik para pihak intinya tetap berpendapat sebagaimana dalam gugatan dan jawaban semula. Setelah Duplik, Majelis Hakim akan melanjutkan penyerahan alat-alat bukti Penggugat dan Tergugat kepada Majelis Hakim.

Dalam proses beracara di Pengadilan, salah satu tugas hakim adalah menetapkan hubungan hukum yang sebenarnya antara pihak yang berperkara. Hubungan inilah yang harus dibuktikan kebenarannya di depan sidang pengadilan. Dimana yang dalam hal ini harus

<sup>14</sup> Ibid

dibuktikan adalah semua peristiwa serta hak yang dikemukakan oleh salah satu pihak yang kebenarannya dibantah oleh pihak lain. Pihak penggugat diberi kesempatan terlebih dahulu untuk membuktikan kebenaran dalil gugatannya. Setelah itu, pihak tergugat diberikan kesempatan untuk membuktikan kebenaran dalil sangkalannya. Dan untuk membuktikan semua diperlukan alat bukti dan masing-masing alat bukti yang berupa surat atau tulisan mempunyai bobot kekuatan pembuktian sendiri-sendiri dan hakim yang akan menentukan bobot atau nilai pembuktian tersebut.

Dalam hal ini untuk menguatkan dalil gugatannya pihak penggugat mengajukan bukti surat berupa foto copy dimana bukti-bukti tersebut telah diberi materai secukupnya dan telah dicocokkan dengan aslinya di peridangan ternyata sesuai sehingga dapat dijadikan alat bukti yang sah. Setelah itu baru diberi kesempatan juga kepada Tergugat menghadirkan saksi untuk dimintai keterangannya namun pihak Tergugat dan Tergugat Intervensi tidak mengajukan saksi-saksi di persidangan. Dan pada saat pemeriksaan setempat di lokasi tanah yang dimaksud dalam objek sengketa a quo, diperoleh fakta hukum bahwa baik pengugat maupun para tergugat menunjukkan lokasi tanah yang sama sebagaimana dimaksud dalam objek sengketa a quo.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa pembuktian adalah memberikan dasar-dasar yang cukup kepada hakim dalam pemeriksaan suatu sengketa agar dapat memberikan kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan, oleh sebab itulah pembuktian dalam hukum acara sangat penting.

Selanjutnya mengenai pertimbangan hakim yang merupakan salah satu aspek terpenting dalam menentukan terwujudnya nilai dari suatu putusan hakim yang mengandung keadilan dan kepastian hukum, disamping itu juga harus mengandung manfaat bagi para pihak yang bersangkutan sehingga pertimbangan hakim ini harus disikapi dengan teliti, baik dan cermat. Dimana pada hakekatnya pertimbangan hakim hendaknya memuat tentang hal-hal sebagai berikut:

1. Pokok persoalan dan hal-hal yang diakui atau dalil-dalil yang tidak diangkal.

2. Adanya analisis secara yuridis terhadap segala aspek menyangkut segala fakta/hal-hal yang terbukti dalam persidangan.
3. Adanya pertimbangan-pertimbangan hakim secara yuridis dengan bertitik tolak pada pendapat para doktrin, alat bukti dan yurisprudensi.
4. Adanya semua bagian dari petitum penggugat harus dipertimbangkan atau diadili satu demi satu sehingga hakim dapat menarik kesimpulan tentang terbukti atau tidaknya dan dapat dikabulkan atau tidaknya tuntutan tersebut dalam amar putusan.

Adapun kesimpulan dari kasus tersebut yang kemudian dijadikan pertimbangan hukum secara ringkas dijelaskan bahwa berdasarkan gugatan, jawaban, replik dan duplik para pihak Majelis Hakim menilai bahwa sengketa ini pada dasarnya merupakan sengketa akibat adanya Sertifikat Ganda di atas tanah yang sama, bahkan sengketa yang demikian mengandung unsur sengketa hak atas kepemilikan tanah, namun titik beratnya tetap mengenai keberadaan Sertifikat Ganda yang harus diputus Peradilan Tata Usaha Negara dan berhubung sertifikat merupakan salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara, maka Peradilan Tata Usaha Negara secara absolut berwenang untuk mengadilinya. Dan terhadap dalil tergugat dan tergugat intervensi tidak dapat membuktikan secara sah dan meyakinkan, sedang penggugat menyangkal dalam Repliknya, maka terhadap dalil tentang lewat waktu ini dinilai tidak terbukti. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka Majelis berpendapat Eksepsi Tergugat dan Tergugat Intervensi tidak cukup alasan dan karenanya Eksepsi harus ditolak.

Disamping itu terhadap gugatan beserta jawaban, replik dan duplik, Majelis menilai bahwa permasalahan yang harus dijawab dan dinilai dalam sengketa ini adalah sejauh mana kebenaran sertifikat-sertifikat objek perkara berserta pecahannya diterbitkan, adalah cacat hukumnya. Dan berdasarkan alat bukti surat dan keterangan saksi yang diajukan para pihak, serta hasil pemeriksaan setempat di lokasi objek perkara, Majelis Hakim memperoleh hal-hal yang dianggap fakta-fakta sebagai berikut:

- a. Penggugat, Tergugat dan Tergugat Intervensi sepakat dan mengakui sertifikat

objek perkara maupun sertifikat penggugat berada di tanah/lokasi yang sama.

- b. Bahwa Tergugat mengakui keberadaan sertifikat Penggugat setidaknya tidak menyangkal, namun pada sisi lain juga membenarkan keberadaan sertifikat objek perkara, sehingga dalam hal ini terjadi Sertifikat Ganda.
- c. Terdapat beberapa orang saksi yang namanya tercantum sebagai pemegang sertifikat awal dan lalu menjual ke orang lain, sedang saksi-saksi tersebut merasa tidak pernah menguasai dan mempunyai sertifikat.

Jadi berdasarkan fakta-fakta yang terungkap tersebut, maka Majelis menemukan dua hal mendasar dalam sengketa sertifikat objek perkara ini:

1. Secara Umum

Bahwa sertifikat dalam hal ini sertifikat milik penggugat adalah bukti hak atas tanah terkuat, terpuh dan merupakan bukti otentik. Alat bukti ini terdiri dari buku tanah dan gambar situasi sehingga jika ternyata di atas tanah dengan sertifikat ini yang dikeluarkan 30 September 1969 kemudian tahun 1971 diterbitkan lagi sertifikat atas nama orang lain, maka telah terjadi kesalahan dan ketidakcermatan formal maupun material atas buku tanah (terutama menyangkut nama pemegang hak) maupun gambar situasi (menyangkut letak, luas dan lokasi tanah). Pada sisi lain setidaknya membuktikan adanya ketidaktertiban administrasi tanah di lingkungan Kantor Pertanahan.

2. Secara Khusus

Telah terjadi rekayasa mengenai pencantuman nama-nama orang yang seolah menjadi pemegang pertama sertifikat yang kemudian menjual tanah ke orang lain dan hal ini terjadi pada sertifikat objek perkara.<sup>15</sup>

Jadi berdasarkan 2 pertimbangan tersebut pada akhirnya Majelis Hakim menilai gugatan Penggugat yang mendalilkan Tergugat telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang

Ketentuan-Ketentuan Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, maupun pelanggaran terhadap azas-azas umum pemerintahan yang baik, khususnya keharusan bertindak cermat telah terbukti. Pada sisi lain dalil jawaban Tergugat yang menyatakan sertifikat objek perkara diterbitkan telah berdasar hukum sesuai prosedur yang berlaku, Majelis menilai tidak terbukti.

Oleh karena penggugat dinilai telah berhasil membuktikan dalil gugatannya, maka gugatan dikabulkan, namun mengingat petitum yang diajukan Penggugat dinilai terlalu banyak maka dengan demikian petitum yang dinilai berlebihan dan tidak beralasan ini Majelis tolak.

Adapun putusan dari kasus sengketa ini adalah sebagai berikut:

Dalam Aksepsi:

- Menolak Eksepsi Tergugat dan Tergugat Intervensi

Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan batal sertifikat Hak Milik Nomor 13/1971.
3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Sertifikat Hak Milik sesuai dengan yang disebutkan di atas.
4. Menolak gugatan Penggugat yang selebihnya.

Perlu juga diketahui adalah dalam penyelesaian sebuah sengketa termasuk sengketa sertifikat ganda sebelum vonis hakim djatuhkan, perdamaian masih dapat dilakukan, bahkan perdamaian tersebut selalu ditawarkan hakim pada setiap tahap persidangan. Jadi 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, di mana 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 (KTUN) yang dikeluarkan oleh pihak penggugat (Kantor Pertanahan) atau tidak membenarkan sikap tidak berbuat apa-

<sup>15</sup> Putusan Nomro 35/G.TUN/2005/PTUN.Mks



apa yang dilakukan oleh Tergugat padahal itu sudah merupakan kewajibannya. Maka dalam putusan gugatan dikabulkan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Tergugat berupa pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang baru.

Menyangkut tentang putusan hukum yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan sengketa itu oleh hakim, pada dasarnya menunjukkan bahwa sebelum menjatuhkan suatu putusan hakim melakukan penelitian dalam rangka menemukan hukum. Di samping itu, bilamana salah satu pihak yang bersengketa membantah keaslian alat bukti yang diajukan oleh pihak lawan, hakim dapat melakukan pemeriksaan terhadap bantahan itu dan kemudian mempertimbangkan dalam putusan akhir mengenai nilai pembuktiannya. Karena pada prinsipnya, kekuatan suatu alat bukti surat terletak pada keasliannya. Karena dalam penyelesaian di Pengadilan, maka akan dilihat otoritas masing-masing sertifikat, apakah benar-benar diterbitkan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sejarah perolehan sertifikat dimana tidak hanya menyangkut umur namun juga cara-cara memperoleh sertifikat tersebut apakah telah melalui prosedur hukum yang benar, serta latar belakang terjadinya penerbitan sertifikat.

Dengan demikian hakim telah berusaha semaksimal mungkin untuk dapat menjatuhkan putusan yang objektif, adil dan tidak dipengaruhi oleh unsur apa pun kecuali sikap objektivitas dan rasa keadilan itu semata. Meskipun demikian, terkadang putusan tersebut belum memuaskan salah satu pihak atau bahkan kedua belah pihak. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang belum merasa puas terhadap putusan hakim tersebut dapat melakukan upaya hukum lanjutan.

Akibat hukum dengan adanya sertifikat ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertifikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Tetapi dengan timbulnya sertifikat ganda maka menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pendaftaran tanah. Dengan adanya sertifikat ganda dapat menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum hak atas tanah dalam hal ini

ketidakpercayaan terhadap sertifikat. Karena seharusnya sertifikat hak atas tanah merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat, akan tetapi bagaimana mungkin dapat dikatakan kuat apabila ada dua sertifikat yang objek tanahnya sama, manakah yang dianggap kuat yang dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Dampak selanjutnya adalah kerugian artinya seorang mengharapkan untuk mendapatkan status hukum hak atas tanah miliknya tapi karena adanya sertifikat ganda dan kemudian dinyatakan kalah dalam persidangan dengan konsekuensi berupa sertifikat dinyatakan batal, otomatis orang tersebut mengalami kerugian karena biar bagaimana dalam proses pendaftaran tanah mengeluarkan biaya-biaya apalagi kalau tanah tersebut luas dan paling mungkin di atas tanah tersebut akan dibangun usaha atau tempat mencari nafkah. Belum lagi biaya perkara yang harus dibayar Tergugat sebagai pihak yang kalah dalam persidangan.

Di samping itu, dikatakan menimbulkan kerugian karena tanah yang berperkarakan sangat sulit untuk dijual dan walaupun bisa harga jual tanah tersebut akan rendah, apalagi mengingat dalam kasus tersebut sebelumnya Penggugat berniat menjual tanah tersebut tetapi dari hasil pengukuran lokasi, Penggugat merasa kaget ternyata ternyata berdasarkan berita acara diketahui jika di atas tanah hak milik Penggugat tersebut terdapat sertifikat-sertifikat orang lain. Jadi dengan adanya sertifikat ganda tersebut penggugat merasa dirugikan karena tidak bisa melakukan jual beli atau mengalihkan tanah tersebut yang sedang dalam perkara. Akibatnya selanjutnya yaitu Pencabutan Sertifikat Hak Milik di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Jadi, sesuai dengan adanya Putusan Pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tersebut maka Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Tergugat sebagai badan yang bertanggung jawab terhadap penerbitan sertifikat ganda akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya harus mencabut atau membatalkan sertifikat yang dinyatakan batal oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Adapun faktor yang dapat menyebabkan terjadinya sertifikat ganda tapi kebanyakan yang sering menyebabkan terjadinya sertifikat ganda adalah:

- 1) Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki basis data mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Atau karena ketidaktepatan Pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah, disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga bertindak menyeleweng dalam artian tidak melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.
  - 2) Kemudian faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya sehingga lebih memudahkan bagi seseorang yang memiliki niat tidak baik untuk menggandakan sertifikatnya juga adanya bukti surat atau pengaduan hak yang ternyata ternyata mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau tidak berlaku lagi.
2. Bentuk penyelesaian terhadap Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah dapat dilakukan secara langsung oleh pihak dengan musyawarah atau mediasi yang dilakukan di luar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Apabila penyelesaian juga tidak tercapai maka dipersilahkan juga mengajukan gugatan melalui Pengadilan.

## B. Saran

1. Untuk mencegah terjadinya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah di kemudian hari yang perlu diperhatikan terlebih dahulu adalah tentang faktor-faktor penyebab munculnya sertifikat ganda, dimana faktor-faktor tersebut harus diperbaiki, misalnya dalam pendaftaran tanah, sebelum diproses atau diukur harus diadakan pengecekan di peta pendaftaran tanah untuk mengetahui

apakah atas sebidang tanah tersebut sudah terdaftar (bersertifikat) atau belum di Badan Pertanahan Nasional;

2. Sebaiknya masyarakat lebih berhati-hati jika membeli tanah. Setelah transaksi jual beli tanah, sebaiknya diusahakan melakukan balik nama dengan mendaftarkannya ke kantor pertanahan setempat. Kelalaian mengurus balik nama memang akan memperbesar peluang ada pihak lain yang mengklaim surat atau sertifikat tanah dikemudian hari oleh orang lain.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. 2009. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Adrian Sutedi, S.H., M.H. 2012. *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Ali Achmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan*. Jakarta. Prestasi Pustaka.
- Ali Achmad Chomzah. 2003. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*. Jakarta.
- A. Hamzah. 1991. *Hukum Pertanahan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- A. Partanto dan Al Barry. 1994. *Kamus Ilmiah Populer*. Surabaya: Arloka.
- Bachtiar Effendi. 1983. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Edisi Revisi*, Jakarta: Djambatan.
- Hasan Kusumah. 1995. *Hukum Agraria I*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Muchsan. 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Jogjakarta: Liberty.
- Mhd. Yamin Lubis dan Abd Rahim Lubis. 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Mandar Maju.
- Periksa Suardi. 2005. *Hukum Agraria*. Jakarta: Badan Penerbit IBLAM.
- Rusmadi Murad. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.

Sahnan. 2016. *Hukum Agraria Indonesia*. Malang: Setara Press.

Sudargo Gautama. 1981. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni.

Tampil Ansari Siregar. 2007. *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*. Medan: Multi Grafik.

Waskito dan Hadi Arnowo. 2017. *Pertanahan Agraria dan Tata Ruang*. Jakarta: Kencana

**A. Jurnal**

Sri Wijayanti. 2010. *Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah*. Universitas Diponegoro Semarang.

Sunario Basuki. 2009. *Garis Besar Hukum Tanah Indonesia Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah, Program Spesialis Notariat FHUI*.