

**PENYELESAIAN TERHADAP SERTIFIKAT  
GANDA OLEH  
BADAN PERTANAHAN NASIONAL<sup>1</sup>**

Oleh: Angga. B. Ch. Eman<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Tanah merupakan suatu kebutuhan fundamental dari setiap warga negara saat ini. Kebutuhan akan tanah terlihat dari antusias setiap orang akan memperoleh dan mempertahankan tanah yang mereka inginkan dan mereka miliki. Tanah yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa, memiliki nilai yang sangat tinggi secara ekonomi, sosiologi, maupun secara derajat seseorang ditengah masyarakat. Seiring perkembangan akan kebutuhan tanah disaat ini, bersamaan dengan itu juga berkembang pula regulasi-regulasi atau aturan yang mengatur bagaimana cara memperoleh serta mempertahankan tanah tersebut. Pemerintah yang berwenang mengeluarkan segala jenis aturan tersebut merasa harus untuk mengeluarkan peraturan-peraturan tentang pertanahan, maka dibentuklah Undang-undang Pokok Agraria yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1960. Namun sayangnya peraturan-peraturan tersebut belum sepenuhnya melindungi para pemegang hak tanah. Tak jarang karena besarnya nilai tanah tersebut, sering menimbulkan konflik-konflik secara vertical maupun horizontal. Penulisan skripsi ini penulis menguraikan tentang apa itu sertifikat ganda, apa saja faktor yang mengakibatkan timbulnya sertifikat ganda serta penyelesaian pihak berwenang dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dalam menangani permasalahan sertifikat ganda. Penulis menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis yaitu pendekatan melalui penelitian hukum dengan menggabungkan fakta-fakta yang terdapat dari bahan hukum kepustakaan

maupun wawancara kepada pihak-pihak terkait. Hal yang paling penting dalam terjadinya sertifikat ganda adalah ketidakjujuran pemohon dalam hal ini pemilik tanah yang mengajukan permohonan pengukuran dan pembuatan sertifikat kepada pihak BPN, dengan memasukan data-data yang tidak sesuai dengan yang ada dilapangan. Serta kurangnya sumber daya manusia dan kurang modernnya teknologi yang dimiliki pihak BPN dimasa lampau juga merupakan faktor lain yang menimbulkan munculnya sertifikat ganda. Namun BPN bukannya tutup mata dalam menyelesaikan permasalahan sertifikat ganda ini. Melalui proses mediasi, BPN mencoba mencari jalan keluar dan menyelesaikan setiap permasalahan sertifikat ganda yang muncul. BPN juga mengizinkan pada pihak yang besengketa untuk membawa permasalahan sertifikat ganda ke pengadilan negeri jika tidak terdapat titik temu dalam proses mediasi.

Kata kunci: Penyelesaian, sertifikat ganda

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Para pendiri negeri kita jauh-jauh hari sudah menyadari betapa pentingnya tanah itu. Untuk itulah disaat merancang konstitusi negara Indonesia (Undang-Undang Dasar 1945) mereka memberi perhatian khusus pada hal ini. Menurut mereka tanah (agraria dalam arti luas) merupakan modal utama dalam menyejahterakan masyarakat. Dan merekapun menyatakan modal tersebut merupakan hak atau milik setiap warga negara bukan milik oleh segelintir orang. Namun negaralah yang menguasai tanah tersebut seperti yang tertera pada UUD 1945 pasal 33 "bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang

---

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> NIM 090711307

terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara.”<sup>3</sup>

Di tahun 1948, sebagai tindak lanjut dari UUD 1945 Pasal 33 maka para pendiri negeri ini, bertempat di ibukota negara yang pada waktu itu masi bertempat di Yogyakarta langsung membentuk panitia yang bertugas khusus untuk merancang serta mengundang tentang hukum pertanahan di Indonesia, dan harapan mereka agar payung hukum tersebut cepat rampung dan cepat dipergunakan. Namun kenyataannya terbalik, payung hukum yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) nanti berlaku pada 24 September 1960.<sup>4</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan hukum tanah positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini. Dalam hukum positif Indonesia, adapun tujuan dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam Penjelasan Umumnya adalah :<sup>5</sup>

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan tujuan pokok UUPA tersebut di atas diatur macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh setiap orang, baik sendiri-

sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum. Menurut Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain sebagainya.<sup>6</sup> Yang dimaksud dengan hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan kewenangan menguasai yang luas bagi pemilik tersebut untuk menguasai, mengolah dan memilikinya, dengan batasan ketentuan fungsi sosial dari kepemilikan tanah tersebut.<sup>7</sup> Sedangkan menurut UUPA hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah (Pasal 20 UUPA). Sedangkan hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu (paling lama enam puluh tahun), guna perusahaan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan (Pasal 28), dan hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35). Kalau diperhatikan, maka hak milik atas tanah memberikan kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan dengan jangka waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu, sedangkan hak guna usaha hanya untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan. Demikian pula dengan hak guna bangunan hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah milik orang lain atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

<sup>3</sup> UUD 1945 Setelah Amandemen Keempat Tahun 2002 Pasal 33 ayat 3

<sup>4</sup> Elza Syarief, *Op. Cit*, hlm 2

<sup>5</sup> Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 Penjelasan Umum

<sup>6</sup> Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 Pasal 16 ayat (1)

<sup>7</sup> Eko Yulian Isnur, S.H., *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tana*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm 9

Berbagai macam permasalahan itu salah satunya adalah tentang sertifikat ganda yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya di tingkat BPN ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemerintah dalam menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, menjadikan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sebagai faktor dan prioritas utama yang tidak dapat diabaikan. Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut. Dalam Undang-undang Pokok Agraria tidak pernah disebutkan sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C ada disebutkan "surat tanda bukti hak". Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertifikat hak tanah.

Walaupun fungsi utama sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi sertifikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain, misalnya akta register yang di keluarkan oleh Pemerintah Desa letak tanah tersebut berada. Sertifikat sebagai alat bukti sangat penting misalnya di dalam hal pemindahan hak, dan perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain ( yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak ), yang berupa : jual – beli tanah, tukar menukar, hibah atau hibah wasiat dan lain – lainnya. Tapi sayangnya, permasalahan

tentang sertifikat tanah masih tetap ada dan muncul lagi dengan permasalahan berbeda. Sebidang tanah yang mempunyai sertifikat ganda muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia. Untuk itulah berdasarkan uraian diatas maka penulis berkeinginan untuk mendalami lagi apa itu sertifikat tanah, bagaimana sampai timbul sertifikat ganda dan apa solusinya dari pihak berwenang dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Dan itu dimuat dalam satu judul.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana sampai munculnya sertifikat ganda yang merupakan alat bukti sah kepemilikan tanah?
2. Bagaimana penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertifikat ganda?

## **C. Metode Penelitian**

Penulis menggunakan beberapa metode penelitian dan teknik pengolahan data dalam pembuatan skripsi ini. Seperti diketahui bahwa dalam penelitian setidaknya dikenal beberapa alat pengumpulan data seperti, studi dokumen atau kepustakaan, pengamatan atau observasi, wawancara atau interview. oleh karena ruang lingkup penelitian ini adalah pada disiplin ilmu hukum maka penelitian ini merupakan bagian dari penelitian hukum yakni dengan cara meneliti bahan pustaka yang dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan dan wawancara atau interview.

## **PEMBAHASAN**

### **D. Penyebab Timbulnya Sengketa Tanah Dan Sertifikat Ganda**

Permasalahan tanah sekarang sudah merambah kepada persoalan sosial yang kompleks dan memerlukan pemecahan dengan pendekatan yang komprehensif. Perkembangan sifat dan substansi kasus

sengketa pertanahan tidak lagi hanya persoalan administrasi pertanahan yang dapat diselesaikan melalui hukum administrasi, tapi kompleksitas tanah tersebut sudah merambah kepada ranah politik, sosial, budaya dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia.<sup>8</sup> Tidak sedikit korban yang jatuh karena mempersoalkan atau mempertahankan beberapa persegi tanah saja. Dari tahun ke tahun, jumlah kasus di bidang pertanahan di Indonesia terus meningkat. Dalam kurun dua tahun saja, jumlah kasus tanah yang dilaporkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia meningkat lima ribu kasus.<sup>9</sup>

Kurangnya transparansi dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah disebabkan oleh terbatasnya data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah, serta kurang transparannya informasi yang tersedia di masyarakat merupakan salah satu penyebab timbulnya sengketa-sengketa tanah. Hal ini menyebabkan terkonsentrasinya penguasaan dan pemilikan tanah dalam hal luasan di pedesaan dan/atau jumlah bidang tanah di perkotaan, hanya pada sebagian kecil masyarakat. Di sisi lain persertifikatan tanah tampaknya masih cenderung kepada akses permintaan, yang jauh melampaui sisi penawaran, meskipun proyek-proyek administrasi pertanahan seperti prona dan proyek adjukasi relatif berhasil mencapai tujuannya.<sup>10</sup> Jika dicermati, konflik pertanahan yang terjadi selama ini berdimensi luas, baik konflik horizontal maupun konflik vertikal.<sup>11</sup> Konflik vertikal yang paling dominan yaitu antara masyarakat dengan pemerintah atau perusahaan milik negara dan perusahaan milik swasta. Misalnya salah satu kasus yang paling menonjol adalah kasus

pengakuan atas sebuah bidang tanah atau *reclaiming*. Sedangkan konflik horizontal yang paling sering terjadi adalah permasalahan sertifikat ganda atau kepemilikan beberapa sertifikat pada sebuah bidang tanah.

Penyebab lainnya dari sengketa pertanahan adalah nilai ekonomis tanah yang cukup tinggi dan tanah merupakan simbol eksistensi dan status sosial ditengah masyarakat sehingga mengakibatkan timbulnya konflik pertanahan yang vertikal dan horizontal itu.<sup>12</sup> Makna dan nilai tanah yang demikian strategis dan istimewa mendorong setiap orang untuk memiliki, menjaga dan merawat tanahnya dengan baik, bila perlu mempertahankannya sekuat tenaga sampai titik darah penghabisan.

Akar konflik dan sengketa pertanahan yang bersifat multidimensional tidak bisa dilihat sebagai persoalan hukum belaka, namun juga terkait variabel-variabel lain yang non-hukum yang antara lain yaitu lemahnya regulasi sertifikasi tanah yang belum mencapai 50%. Tumpang tindihnya pengeluaran suatu keputusan dari instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan pertanahan juga merupakan salah satu faktor timbulnya sengketa pertanahan. Misalnya penerbitan SK untuk penambangan batu bara yang harus dikeluarkan oleh beberapa instansi pemerintahan antara lain Departemen Kehutanan, Departemen Pertambangan dan lain-lain yang berkaitan dengan SK tersebut. Sengketa demi sengketa ini terjadi karena kurangnya koordinasi antara instansi penyelenggara pembebasan tanah dan pihak lain yang terkait misalnya kantor pertanahan setempat. Itu artinya inkonsistensi pemerintah dalam mengeluarkan regulasi di bidang pertanahan serta lemahnya pengawasan saat melaksanakan regulasi-regulasi tersebut.

---

<sup>8</sup> Ibid, hlm 47

<sup>9</sup> Ibid, hlm 59

<sup>10</sup> Op. cit., Adrian Sutedi, SH., MH. Hlm 186

<sup>11</sup> Op. cit., Bernhard Limbong, hlm ii

---

<sup>12</sup> Ibid.

Diawal diberlakukannya UUPA, melalui Repelita III sebagaimana amanat GBHN, diberlakukanlah reformasi penguasaan dan kepemilikan tanah. Langkah ini kemudian dikenal dengan istilah *landreform*.<sup>13</sup> Secara singkat, penyelenggaraan *landreform* di Indonesia dimaksudkan untuk membebaskan petani dan rakyat jelata dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme, dan kapitalisme. Program *landreform* yang dijalankan pemerintah pada waktu itu meliputi beberapa hal, misalnya pembatasan luas maksimum penguasaan tanah, redistribusi tanah dan lainnya. Namun dalam prakteknya *landreform* tidaklah berjalan mulus sesuai dengan harapan pemerintah.<sup>14</sup> Salah satu faktor penyebab tersendatnya *landreform* adalah keadilan yang diperjuangkan oleh pemerintah bersama petani tidak dirasakan oleh pemilik tanah. Dan alhasil, akar-akar permasalahan dari *landreform* sampai saat ini masih dirasakan oleh sebagian masyarakat.

Ada juga salah satu penyebab terjadinya sengketa dan sertifikat tanah yang sering kali kita lupakan adalah, bencana alam yang menyebabkan surat-surat bukti hak atas tanah hilang ataupun rusak. Pasca tragedi tsunami tahun 2006 lalu, di Kanwil BPN Provinsi Aceh, sebanyak 20% dokumen hak atas tanah dan pendaftaran hak atas tanah hilang serta rusak. Sedangkan di kota Banda Aceh kerusakan mencapai 40%. Selain itu juga terdapat 15 ribu ton dokumen pertanahan Provinsi NAD yang sedang distabilisasi di Muara Baru, Jakarta dengan menggunakan tempat pendingin. Keadaan yang demikian mempersulit bagi Badan Pertanahan Nasional menerbitkan sertifikat baru atas tanah di Provinsi Nangroe Aceh Darusalam, selain data-data yang hilang, juga keadaan tanahnya yang telah berubah setelah bencana tsunami.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Op., cit, Elza Syarief, hlm 165

<sup>14</sup> Ibid., hlm 170

<sup>15</sup> Ibid., hlm 182

Lewat wawancara yang dilakukan penulis dengan mantan Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Manado, Bapak Ir. Ronny Max Eman, SH., beliau mengatakan bahwa: “permasalahan peta pendaftaran yang tidak dimanfaatkan secara baik oleh petugas Badan Pertanahan Nasional di masa lampau merupakan salah satu faktor timbulnya sertifikat ganda dimasa sekarang.”<sup>16</sup> Beliau juga menambahkan bahwa sistem komputerisasi yang jauh dari modern merupakan sebab dari adanya sertifikat ganda. Hal itu juga dikuatkan lewat wawancara bersama kepala kantor pertanahan minahasa selatan Bpk. Robby Dondokambey, S.Si bahwa kecenderungan timbulnya sertifikat ganda disebabkan system pemetaan dan komputerisasi pada zaman orde lama yang kurang modern yang mengakibatkan adanya sertifikat ganda serta ketidakjujuran aparat desa/kelurahan juga merupakan faktor timbulnya sertifikat ganda.

Pengacara kondang, Elza Syarief dalam bukunya yang berjudul “Menuntaskan Sengketa Tanah” mengemukakan pendapat bahwa, secara umum sengketa tanah timbul akibat faktor-faktor sebagai berikut:

1. Peraturan yang belum lengkap;
2. Ketidaksesuaian 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 atau
9. Adanya penyelesaian dari instansi lain sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

<sup>16</sup> Wawancara langsung dengan mantan Kepala Badan Pertanahan Nasional kantor wilayah Manado

Sedangkan menurut Bernhard Limbong dalam bukunya "Konflik Pertanahan" mengemukakan dua hal penting dalam sengketa pertanahan yaitu sengketa pertanahan secara umum dan sengketa pertanahan secara khusus, sebagaimana terdapat dalam Keputusan BPN RI nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan<sup>17</sup>

1. Secara umum

a. Faktor hukum

1) Regulasi kurang memadai;

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

2) Tumpang tindih peradilan;

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

3) Penyelesaian dan birokrasi berbelit-belit

Penyelesaian perkara lewat pengadilan di Indonesia melelahkan, biaya yang tinggi dan waktu penyelesaian yang lama

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

4) Tumpang tindih peraturan

UUPA sebagai induk dari peraturan sumber daya agrarian lainnya khususnya tanah, namun dalam berjalan waktu dibuatlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agrarian tetapi tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya, bahkan justru menempatkan UUPA sejajar dengan undang-undang agrarian. Struktur hukum agrarian menjadi tumpang tindih. UUPA yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya peraturan-peraturan perundangan sektoral.

b. Faktor non hukum

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

<sup>17</sup> Op., cit., Bernhard Limbong, hlm 64

pertumbuhan sengketa tanah yang terus menerus meningkat.

- 2) Nilai ekonomis tanah yang tinggi  
Sejak masa orde baru, nilai ekonomis tanah semakin tinggi. Hal ini terkait dengan politik peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dicanangkan pemerintah dengan menitikberatkan pada pembangunan. Pemerintah orde baru menetapkan kebijakan berupa tanah sebagai bagian dari sumber daya agraria tidak lagi menjadi sumber produksi atau tanah tidak lagi untuk kemakmuran rakyat, melainkan tanah sebagai aset pembangunan demi mengejar pertumbuhan ekonomi yang bahkan kebijakan itu sangat merugikan rakyat. Fungsi sosial tanahpun dikesampingkan karena semuanya berorientasi pada bisnis. Kebijakan pemerintah orde baru dapat menimbulkan sengketa penguasaan sumber daya agrarian antara pemilik tanah dalam hal ini rakyat dengan para pemilik modal yang difasilitasi pemerintah.
- 3) Kesadaran masyarakat meningkat  
Perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan & teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanahpun ikut berubah. Terkait dengan tanah sebagai aset pembangunan, maka muncul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah, yaitu tidak lagi menempatkan tanah sebagai sumber produksi akan tetapi menjadikan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.

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

- 4) Tanah tetap, penduduk bertambah  
Pertumbuhan penduduk yang sangat cepat, baik lewat kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, sementara luas lahan yang relatif tetap, menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan mati-matian.
- 5) Kemiskinan  
Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berkaitan. Dalam memenuhi kebutuhan pertanahan, masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Padahal kehidupan rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aksesnya terhadap tanah dan kemampuan mobilisasi anggota keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian. Oleh sebab itu, meningkatnya petani gurem mencerminkan kemiskinan di perdesaan.

Masalah tersebut bertambah buruk dengan struktur penguasaan lahan yang timpang karena sebagian besar petani gurem tidak secara formal menguasai lahan sebagai hak milik, dan walaupun mereka memiliki tanah, perlindungan terhadap hak atas tanah mereka tidak cukup kuat karena tanah tersebut seringkali tidak bersertifikat.

2. Secara khusus

a. Kasus penguasaan dan pemilikan

Sengketa pertanahan yang berkaitan dengan masalah penguasaan dan pemilikan tanah meliputi sengketa karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang belum dilekati hak (tanah Negara), maupun dilekati hak oleh pihak tertentu.

b. Kasus penetapan dan pendaftaran tanah

Dalam hal ini, sengketa pertanahan diakibatkan karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai proses penetapan hak dan pendaftaran tanah yang merugikan pihak lain sehingga menimbulkan anggapan bahwa tidak sahnya penetapan atau perizinan di bidang pertanahan misalnya masalah penetapan hak atas tanah negara dan lain sebagainya.

c. Kasus batas bidang tanah

Sengketa yang muncul berkaitan dengan letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional maupun yang masih dalam proses penetapan.

d. Kasus ganti rugi tanah partikelir

Berkaitan dengan tanah partikelir, sengketa lebih disebabkan oleh perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan atau nilai mengenai keputusan tentang kesediaan pemerintah untuk memberikan ganti kerugian atas tanah partikelir yang

dilikuidasi. Ada dua sumber sengketa berkaitan dengan ganti rugi eks tanah partikelir yaitu masalah tuntutan ganti rugi tanah partikelir kepada pemerintah dan masalah tuntutan ganti rugi tanah partikelir kepada masyarakat.

e. Kasus tanah ulayat

Sengketa berkaitan dengan tanah ulayat yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status ulayat dan masyarakat hukum adat di atas areal tertentu baik yang telah diterbitkan hak atas tanah maupun yang belum, akan tetapi dikuasai oleh pihak lain.

f. Kasus tanah obyek *landreform*

Sengketa berkaitan dengan tanah obyek *landreform* yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai prosedur penegasan, status penguasaan dan pemilikan, proses penetapan ganti rugi, penentuan subyek-obyek dan pembagian tanah obyek *landreform*.

g. Kasus pengadaan tanah

Dalam pengadaan tanah, sengketa yang bisa muncul biasanya mengenai status hak tanah yang perolehannya berasal proses pengadaan tanah, atau mengenai keabsahan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dan ganti rugi.

h. Kasus pelaksanaan putusan.

Kasus pelaksanaan putusan biasanya menimbulkan sengketa karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah.

Kompetensi lembaga peradilan mana yang berhak menangani sengketa pertanahan merupakan hal yang penting karena dengan adanya perbedaan putusan hakim dari dua atau lebih peradilan yang berbeda terhadap kasus

yang sama akan menimbulkan persoalan tersendiri dalam melaksanakan putusan tersebut.

Secara garis besar dapat ditarik beberapa hal yang menyebabkan timbulnya sengketa pertanahan dan sertifikat ganda yaitu sebagai berikut:

1. Kurangnya transparansi informasi mengenai kepemilikan tanah.
2. Nilai tanah yang ekonomis dan tanah yang dijadikan masyarakat sebagai simbol eksistensi sosial bermasyarakat, sehingga setiap orang menggunakan segala cara untuk mempertahankannya.
3. Lemahnya regulasi padahal sengketa pertanahan bersifat multidimensional.
4. Tumpang tindihnya keputusan-keputusan yang dikeluarkan lembaga-lembaga negara yang berkepentingan mengenai kepemilikan hak atas tanah.
5. Tafsiran dikalangan masyarakat yang salah mengartikan mana tanah adat atau memiliki hak ulayat dan mana yang merupakan tanah bukan milik adat atau tanah negara.
6. Permasalahan land reform yang sampai sekarang belum bisa terpecahkan.
7. Serta adanya bencana alam yang menyebabkan rusaknya tanda bukti kepemilikan hak atas tanah dan bergesernya tanah setelah bencana.
8. Dan yang paling kompleks adalah tidak dimanfaatkannya peta pendaftaran tanah dan sistem komputerisasi yang belum modern.
9. Bahkan ketidakjujuran aparat desa dan pemohon dalam hal ini pemilik lahan dalam memberikan informasi kepada BPN merupakan faktor utama.

Itulah beberapa hal kecil penyebab timbulnya sengketa tanah dan sertifikat ganda yang tentunya masih banyak hal lainnya yang bisa menyebabkan terjadinya hal itu.

#### **A. Penyelesaian Sengketa Tanah Dan Sertifikat Ganda Oleh BPN**

Dasar pembentukan BPN adalah Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988. Sebagai panduan operasional BPN, pimpinan lembaga ini kemudian mengeluarkan SK No. 11/KBPN/1988 *jo* Keputusan Kepala BPN No. 1 Tahun 1989 tentang Organisasi Dan Tata Kerja BPN Di Provinsi Dan Kabupaten/Kotamadya.<sup>18</sup>

Secara normatif, BPN adalah satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanat dalam mengelolah bidang pertanahan, sesuai dengan Perpres Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan bahwa BPN melaksanakan tugas dibidang pertanahan secara nasional regional dan sektoral. Bahkan melalui Proses yang sama, pemerintah juga telah memperkuat peran dan posisi BPN dengan membentuk Deputi V yang secara khusus mengkaji dan menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan.<sup>19</sup>

Sesuai peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja BPN-RI, pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang Deputi V yang membawahi<sup>20</sup>:

1. Direktorat konflik pertanahan
2. Direktorat sengketa pertanahan
3. Direktorat perkara pertanahan (Pasal 346 Peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006)

Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh adalah musyawarah.

<sup>18</sup> Op., cit., Elza Syarief hlm 274

<sup>19</sup> Op., cit., Bernhard Limbong, Hukum Agraria Nasional hlm 412

<sup>20</sup> Op.,cit., Elza Syarief hlm 277

Begitu juga dalam sengketa sertifikat ganda, BPN juga berwenang melakukan negosiasi, mediasi dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak.<sup>21</sup> Kantor wilayah BPN yaitu di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya, hanya bisa sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilakukan BPN.

Hal ini juga ditegaskan kembali oleh Kepala Kantor Pertanahan Minahasa Selatan Bpk. Robby Dondokambey, S.Si lewat wawancara langsung dengan penulis, bahwa dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda Badan Pertanahan Nasional mengupayakan proses mediasi kedua pihak dan jika dalam proses mediasi tidak dapat mengambil jalan tengah yang mufakat maka dilanjutkan di badan peradilan. Beliau menambahkan, kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda di tingkat peradilan hanya sebagai saksi ahli.

Untuk meminimalkan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda, maka dalam hal ini peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah<sup>22</sup>:

1. Menelaah dan mengelolah data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan.
2. Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban, menyiapkan memori banding, memori/kontra memori kasasi, memori/kontra memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan negara.
3. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan.

4. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai penyelesaian sengketa atas tanah.
5. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi dan berdasarkan kekuatan putusan peradilan.
6. Mendokumentasi.

BPN juga memiliki mekanisme tertentu dalam menangani dan menyelesaikan perkara atau sengketa pertanahan dalam hal ini termasuk juga sengketa sertifikat ganda yaitu<sup>23</sup>:

1. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh BPN dari pengaduan.
2. Pengaduan ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi masalah. Dipastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau tidak.
3. Jika memang kewenangannya, maka BPN meneliti masalah untuk membuktikan kebenaran pengaduan serta menentukan apakah pengaduan beralasan untuk diproses lebih lanjut.
4. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis, maka kepala kantor dapat mengambil langkah berupa pencegahan mutasi (status quo).
5. Jika permasalahan bersifat strategis, maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika bersifat politis, sosial, dan ekonomis maka tim melibatkan institusi berupa DPR atau DPRD, departemen dalam negeri, pemerintah daerah terkait.
6. Tim akan menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah

Dalam prakteknya, penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tetapi juga bisa diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Jika diperadilan umum

---

<sup>21</sup> Ibid., hlm 276

<sup>22</sup> Ibid

---

<sup>23</sup> Ibid., hlm 277

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 diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:<sup>24</sup>

1. Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah

Dasar musyawarah untuk mufakat tersirat dalam pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat Indonesia dan dalam UUD 1945. Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Kepala Desa/Lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional.

Dalam penyelesaian sengketa pertanahan lewat musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekebaratan yang cukup erat serta masih menganut hukum adat setempat.

2. Melalui arbitrase dan alternative penyelesaian sengketa

Arbitrase adalah penyelesaian perkara oleh seorang atau beberapa arbiter (hakim) yang diangkat berdasarkan kesepakatan/persetujuan para pihak dan disepakati bahwa putusan yang diambil bersifat mengikat dan final. Persyaratan utama yang harus dilakukan untuk dapat mempergunakan arbitrase sebagai penyelesaian sengketa adalah adanya

kesepakatan yang dibuat dalam bentuk tertulis dan disetujui oleh para pihak.<sup>25</sup>

Jika telah tertulis suatu klausula arbitrase dalam kontrak atau suatu perjanjian arbitrase, dan pihak lain menghendaki menyelesaikan masalah hukumnya ke pengadilan, maka proses pengadilan harus ditunda sampai proses arbitrase tersebut diselesaikan dalam lembaga arbitrase. Dengan demikian pengadilan harus dan wajib mengakui serta menghormati wewenang dan fungsi arbiter.

3. Penyelesaian sengketa melalui badan peradilan

Sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya penyelesaian sengketa pertanahan yang terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke peradilan umum, terhadap sengketa keputusan Badan Pertanahan Nasional melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama. Berdasarkan penjelasan tentang spesifikasi dari lembaga penyelesaian sengketa baik lembaga litigasi dan lembaga non litigasi, sampai saat ini jelas bahwa semua cara itu tidak dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan secara tuntas dalam waktu yang singkat, malah cenderung berlarut-larut. Faktanya, proses mediasi yang dilakukan BPN tidak mampu menyelesaikan sengketa pertanahan yang ada saat ini untuk itulah mengapa BPN sangat sulit untuk mewujudkan seluruh visi, misi dan program-program strategis yang diembannya.<sup>26</sup> BPN mengalami kendala dalam mengatasi sengketa pertanahan khususnya permasalahan sertifikat ganda dikarenakan tumpangtindihnya peraturan atau regulasi yang ada.

<sup>24</sup> Op.,cit, Elza Syarif, hlm 375

<sup>25</sup> Jimmy Joses Sembiring, SH, M.Hum, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, Visimedia, Jakarta, 2011, hlm 58

<sup>26</sup> Op cit., Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, hlm 412

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Penyebab terjadinya sertifikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidaksengajaan dan dikarenakan kesalahan administrasi. Timbulnya sertifikat ganda juga disebabkan oleh kurangnya kedisiplinan dan ketertiban aparat pemerintah yang terkait dengan bidang pertanahan dalam pelaksanaan tugasnya.
2. Badan Pertanahan Nasional bukanlah lembaga negara dibidang yudikatif, namun walaupun demikian Badan Pertanahan Nasional mempunyai wewenang untuk menyelesaikan setiap masalah pertanahan termasuk masalah sertifikat ganda. Wewenang ini hanya sebatas wewenang administrasi saja yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. adalah musyawarah. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh dalam sengketa sertifikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi.

### **B. Saran**

1. Pemerintah harus mengambil keputusan bahwa satu-satunya lembaga yang mengurus administrasi pertanahan hanyalah Badan Pertanahan Nasional dan lembaga lainnya hanya mengikuti petunjuk atau aturan-aturan yang dikeluarkan oleh BPN. Peta pendaftaran tanah yang merupakan basis data pendaftaran tanah yang dimiliki BPN sebaiknya dimanfaatkan secara benar sehingga tidak akan muncul lagi

sebidang tanah yang memiliki sertifikat ganda. Apabila terjadi maka akan diketahui dari peta pendaftaran tanah yang dimiliki oleh BPN. Zaman yang modern ini seharusnya BPN juga sudah mengikuti perkembangan yang ada. Sistem komputerisasi BPN juga seharusnya sudah yang paling modern sehingga dapat menyimpan berbagai data yang dimiliki BPN.

2. Badan Pertanahan Nasional sebaiknya mengeluarkan suatu sistem atau cara baru dalam proses pendaftaran tanah. BPN juga harus lebih teliti atas data-data yang diberikan pemohon untuk melakukan pendaftaran tanah. Apakah data dari pemohon itu sesuai dengan keadaan tanah atau tidak. Untuk mencegah adanya ketidaktahuan masyarakat akan data tanah yang ada, sebaiknya BPN mengeluarkan suatu pusat informasi data yang bisa diakses bebas oleh masyarakat yang akan membeli ataupun mendaftarkan tanah mereka. Bentuklah secepatnya lembaga peradilan khusus menangani permasalahan atau kasus agraria. Karena wacana ini telah muncul sejak diberlakukannya UU Pengadilan *Landreform* pada tahun 1964 yang sayangnya sudah dicabut pada tahun 1970. Karena dengan dibentuknya lembaga peradilan khusus menangani masalah pertanahan, masyarakat tidak lagi bingung kepada siapa akan mengadu masalah pertanahan, apakah ke Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena menyangkut kompetensi pengadilan mana yang berhak memeriksa dan memutus perkara tersebut. Badan Arbitrase Agraria juga bisa dijadikan suatu jalan keluar atas permasalahan-permasalahan pertanahan yang ada.

### DAFTAR PUSTAKA

- Kartasapoetra, G, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992
- Limbong, Bernhard., *Konflik Pertanahan*, Margareta Pustaka, Jakarta, Februari 2012
- , *Hukum Agraria Nasional*, Margareta Pustaka, Jakarta, November 2012
- Lubis, Prof. DR. Yamin, SH., MS., CN., dan Lubis, Abd. Rahim, SH. MKn., *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Mandar Maju, Bandung, 2013
- Murad, Rusmadi, SH., *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Rineka Cipta, Bandung, 1991
- Sembiring, Jimmy Joses, SH., M.Hum, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, & Arbitrase)*, Visimedia, Jakarta, 2011
- Setia Tunggal, Hadi, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Harvarindo, Jakarta, 2012
- Suandra, I Wayan, SH., *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991
- Sutedi, Adrian, SH., MH., *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Syarief, Elza, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, Oktober 2012
- Yulian Isnur, Eko, S.H., *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012
- Sumber-sumber dari perundang-undangan nasional:
- Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen 4
- Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961
- Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan
- Keputusan Kepala BPN Ri no 34 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan jo Petunjuk Teknis nomor: 01/juknis/d.v/2007 tentang Pemetaan Masalah Dan Akar Masalah Pertanahan
- Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2012 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006
- Sumber lainnya:
- Wawancara Langsung Dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Minahasa Selatan
- Wawancara Langsung Dengan Mantan Kepala Kantor Pertanahan Kota Manado
- <http://www.bpn.go.id/tentangbpn.aspx>