

**KAJIAN YURIDIS PENYELESAIAN SENGKETA  
TANAH BERSERTIFIKAT GANDA<sup>1</sup>  
Oleh: Dedy Purwanto Bagali<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah Konsep sengketa tanah bersertifikat ganda dalam perspektif Hukum Pertanahan Indonesia dan bagaimanakah tahapan penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, maka dapat disimpulkan: 1. Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda Dalam Perspektif Hukum Pertanahan Indonesia adalah bahwa: Sertifikat Ganda merupakan bentuk Produk Hukum Sertifikat Yang salah; Sertifikat ganda merupakan bentuk Kriminalisasi dalam Pendaftaran Tanah; dan Sertifikat ganda merupakan bentuk Pemalsuan Sertifikat. 2. Tahapan penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda yang dilakukan di Indonesia terdiri dari dua tahapan, yakni: tahapan penyelesaian dalam peradilan dan tahapan penyelesaian di luar peradilan. Di dalam peradilan dengan Gugatan perdata di Pengadilan Negeri; Banding ke Pengadilan Tinggi dan Kasasi dan Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung. Mekanisme penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda di luar jalur peradilan antara lain dengan memanfaatkan upaya hukum: Negosiasi; Mediasi; Fasilitasi; Penilai independen; Konsiliasi; Arbitrase; dan Memanfaatkan lembaga adat. Kata kunci: Penyelesaian sengketa, tanah, sertifikat ganda.

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

UUPA Pasal 19 dan Pasal 32 serta Peraturan Pemerintah, Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, merupakan bentuk konkret upaya pemerintah dalam membangun ketertiban di bidang pertanahan. Upaya hukum yang telah diatur dalam Undang-undang dan dalam Peraturan Pemerintah ini merupakan

bentuk konkret upaya negara dalam menciptakan keteraturan dan ketertiban di bidang pertanahan dan kepemilikan tanah di Indonesia. Persoalan yang menjadi pergumulan penulis adalah mengapa sampai saat ini masih saja sering terjadi dan muncul di permukaan, berbagai pelanggaran dalam bidang pertanahan, sedangkan berbagai peraturan telah dibuat? Adanya penggandaan sertifikat oleh oknum-oknum tertentu, adanya klaim kepemilikan tanah oleh sebagian orang tertentu yang memiliki bukti surat yang tidak sah, dan masih banyak lagi.

Secara umum, kasus sengketa tanah muncul karena adanya "klaim" kepemilikan hak milik, maupun penguasaan atas tanah. Masing-masing pihak bersengketa merasa paling berhak atas tanah yang disengketakan. Hal ini sebagai akibat dari adanya kepemilikan sertifikat tanah ganda antara masing-masing pihak yang bertikai. Tak jarang kasus sengketa pun menimbulkan konflik fisik dan memakan korban.<sup>3</sup> Selama ini, banyak anggota masyarakat yang menempati, menguasai atau merasa memiliki hak atas tanah hanya berdasarkan pada kebiasaan atau warisan lisan secara turun-temurun tanpa bukti-bukti hukum yang bisa berakibat hukum bagi yang memilikinya. Yang akan merepotkan dalam konteks ini adalah ketika adanya pihak ketiga yang masuk dan mengklaim kepemilikan tanah tersebut adalah miliknya (pihak ketiga) dan bisa menunjukkan bukti kuat atas kepemilikan tanah tersebut, maka pasti akan memunculkan konflik yang besar antar kedua belah pihak.

Dalam rangka memberikan perlindungan dan mengantisipasi terjadinya berbagai kasus yang tidak diinginkan serta memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak warga negara, maka pemerintah telah menekankan pentingnya pengurusan sertifikat atas tanah karena sangat berimplikasi terhadap kepemilikan tanah dengan memanfaatkan jalur peradilan dan juga jalur di luar peradilan. Pertanyaannya adalah bagaimanakah cara penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda ini dalam konteks sistem hukum pertanahan Indonesia? Di negeri ini diakui

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Dr. Merry Elisabeth Kalalo, SH, MH; Dr. Jemmy Sondakh, SH, MH; Jeany Anita Kermite, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 100711358

<sup>3</sup> Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah dan Tanah*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012), hlm. 6.

mekanisme penyelesaian sengketa tanah dilakukan melalui dua jalur, yakni melalui jalur peradilan dan kedua melalui jalur di luar peradilan.

Melihat berbagai pergolakan dan polemik yang sekarang ini banyak terjadi dalam kehidupan masyarakat sehubungan dengan sertifikat tanah ganda sebagaimana digambarkan di atas, maka dalam skripsi ini, penulis tertarik untuk mengembangkan tulisan dengan judul: "Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda"

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Konsep sengketa tanah bersertifikat ganda dalam perspektif Hukum Pertanahan Indonesia?
2. Bagaimanakah tahapan penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda?

## C. Metode Penulisan

Metode penulisan yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode yuridis normatif. Dalam setiap penulisan hukum, instrumen yang selalu digunakan untuk menjadi jalan penyelesaian masalah adalah instrumen yuridis yang bersumber pada UUD 1945 dan Pancasila serta semua berbagai peraturan perundangan lain yang dirumuskan oleh lembaga pemerintahan dan juga norma-norma hukum yang diakui eksistensinya dalam negara seperti adat kebiasaan dan budaya.

## PEMBAHASAN

### A. Konsep Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda Dalam Perspektif Hukum Pertanahan Indonesia

Dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia, sengketa tanah bersertifikat ganda merupakan bentuk kriminalisasi dalam bidang pertanahan yang terjadi di dalam hukum pertanahan di Indonesia. Sengketa Tanah bersertifikat ganda dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### a) Sertifikat Ganda sebagai bentuk Produk Hukum Sertifikat Yang salah

Sertifikat hak atas tanah adalah suatu produk Pejabat Tata Usaha Negara (TUN), sehingga atasnya berlaku ketentuan-ketentuan hukum administrasi

Negara. Atas perbuatan hukum tersebut seseorang selaku pejabat TUN dapat saja melakukan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan hukum baik karena kesalahan maupun akibat kelalaian menjalankan kewajiban hukumnya. Hal inilah yang merupakan implikasi negatif pertama yang bisa terjadi dengan pengurusan sertifikat hak atas tanah.<sup>4</sup>

Atas perbuatan yang salah atau lalai akhirnya akan menghasilkan produk hukum sertifikat yang salah pula, baik kesalahan atas subjek hukum dalam sertifikat, maupun kesalahan atas hukum dalam sertifikat tersebut. Kesalahan mana telah ditenggarai dapat terjadi dalam berbagai proses pendaftaran tanah.<sup>5</sup> Oleh karena itu, seorang pejabat TUN perlu hati-hati dan teliti dalam menghadapi tugasnya untuk mengurus berbagai permohonan masyarakat dalam mengurus sertifikat dan atau surat tanah. Kesalahan bisa saja dalam hal pembuatan data fisik maupun data yuridis yang dibukukan dalam buku tanah. Akibat dari kesalahan dan kelalaian ini, maka sertifikat yang dihasilkan pun bisa batal demi hukum.

Adapun bagi subjek yang melakukan hal tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum. Apabila perbuatan dilakukan oleh alat-alat perlengkapan Negara/BPN, maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan

<sup>4</sup> Syafruddin Kalo, *Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat hak atas Tanah*, diakses dalam <http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol19216/aspek-dan-implikasi-hukum-dalam-pendaftaran-tanah-dan-penerbitan-sertifikat-hak-hak-atas-tanah>. diunduh pada tanggal 13 Mei 2008 dan diakses pada tanggal 17 November 2014.

<sup>5</sup> Syafruddin Kalo, *Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat hak atas Tanah*, diakses dalam <http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol19216/aspek-dan-implikasi-hukum-dalam-pendaftaran-tanah-dan-penerbitan-sertifikat-hak-hak-atas-tanah>. diunduh pada tanggal 13 Mei 2008 dan diakses pada tanggal 17 November 2014.

sebagai penyalahgunaan kewenangan dari pejabat Tata Usaha Negara.<sup>6</sup>

**b) Sertifikat ganda sebagai bentuk Kriminalisasi dalam Pendaftaran Tanah**

Kriminalisasi bisa terjadi pada pihak PTUN dan juga pada pihak pemohon. Hal ini sebagai akibat dari kekurangtelitannya pejabat maupun niat jahat dari pemohon pembuat sertifikat dalam pengurusan. Hal ini tentu akan memberikan efek negatif bagi penegakan hukum di Indonesia.

Pasal 52 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 telah mengamanatkan penegakkan hukum, dan bidang pendaftaran tanah dapat dikenakan sanksi pidana atas perbuatan-perbuatan tertentu. Pasal 52 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 menjelaskan: "Ayat (1) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000. ayat (2) peraturan pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26 ayat (1), 46, 47, 48, 49 ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000. Ayat (3) tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran."<sup>7</sup>

Peraturan pelaksanaan dari ketentuan ini dirumuskan dalam PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. PP ini menggariskan kebijakan kriminalisasi yang dirumuskan dalam PP No. 10 Tahun 1961 dengan tegas menentukan bahwa sanksi pidana terhadap pelanggaran batas-batas dari suatu bidang tanah dinyatakan dengan tanda-tanda batas menurut ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria. Pelanggaran atas pembuatan akta tentang memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak

baru atas tanah, atau hak tanggungan tanpa ditunjuk oleh Menteri Agraria dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga (3) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,00 (sepuluh ribu rupiah).<sup>8</sup>

Kebijakan kriminalisasi dalam PP No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah ini ternyata tidak lagi dijumpai dalam PP No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Hal ini berarti kebijakan kriminalisasi dalam pendaftaran tanah telah berubah menjadi dekriminialisasi atas perbuatan-perbuatan tertentu yang telah dirumuskan sebagai tindak pidana di bidang pendaftaran tanah, tetapi telah berubah menjadi pelanggaran yang bersifat administratif.

**c) Sertifikat ganda sebagai bentuk Pemalsuan Sertifikat**

Pemalsuan sertifikat atau sering dikenal dengan sertifikat ganda ini juga bisa terjadi dalam proses pembuatan sertifikat tanah sebagai akibat dari kesalahan atau kelalaian pihak BPN atau pun juga kerja sama antara pihak BPN dan pihak pemohon atau pembuat sertifikat.

Menurut pasal 264 KUH Pidana, pemalsuan surat bisa terjadi dalam hal:<sup>9</sup>

- a. Akta-akta autentik;
- b. Surat utang atau surat tanda utang dari suatu Negara, atau bagian dari Negara itu, atau dari suatu lembaga umum;
- c. Sero atau surat utang (obligasi) atau surat tandanya dari suatu perkumpulan, yayasan, atau perseroan;
- d. Talon atau Dividen atau tanda bunga dari surat-surat tersebut di atas ke-2 dan ke-3;

<sup>8</sup> Pasal 52 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>9</sup> Salahuddin, *KUHP-Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan KUHP-Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, (dilengkapi Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kitab Undang-Undang HUKUM Pudana yang berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara), (Jakarta: Visimedia, 2010), hlm. 89-90.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Pasal 52 UUPA, dalam Tim Redaksi Pustaka Yustisia, *Kompilasi Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010), hlm. 22.

- e. Surat kredit atau surat dagang yang dapat diedarkan. Pemakaian surat ini dapat dihukum dalam ayat (2).

## **B. Tahapan Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda**

Menurut peraturan perundangan yang berlaku, mekanisme penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda dapat dilakukan dengan mengikuti prosedur sebagai berikut:

### **1. Melalui Jalur Pengadilan**

Penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan umum ini pada umumnya melalui beberapa mekanisme penyelesaian, yakni:<sup>10</sup>

#### **a) Gugatan kepada Badan Pertanahan Nasional**

#### **b) Gugatan Perdata di Pengadilan Umum.** Gugatan perdata terdiri dari tiga jenis, yaitu:

- 1) gugatan permohonan atau gugatan voluntair,
- 2) gugatan contentiosa, dan
- 3) gugatan perwakilan kelompok.

#### **c) Pengadilan Tata Usaha Negara.**

Penyelesaian sengketa tanah ini jika dilakukan dalam pengadilan tata usaha negara, maka diselesaikan dengan beberapa cara, yakni:

- 1) Melalui upaya administrasi (vide Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986);
- 2) Melalui Gugatan.
- 3) Proses pemeriksaan gugatan di PTUN

#### **d) Kasasi Di Mahkamah Agung RI; dan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung RI**

### **2. Di Luar Jalur Peradilan**

Proses penyelesaian di luar pengadilan pada umumnya dapat dilakukan melalui berbagai cara, antara lain: Negosiasi; Mediasi; Fasilitasi; Penilai independen; Konsiliasi; Arbitrase; dan Memanfaatkan lembaga adat.<sup>11</sup>

Secara terperinci hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

## **B.1. Penyelesaian Melalui Jalur Peradilan**

### **1. Tahapan Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda melalui Badan Pertanahan Nasional**

Serifikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 jo pasal 13 PP Nomor 10 tahun 1961 yang selanjutnya disebut sertifikat. Sertifikat pada prinsipnya terbagi atas dua jenis, yakni sertifikat lama dan sertifikat baru. Sertifikat lama adalah sertifikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pendaftaran Tanah, Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah, Kantor Sub-Direktorat Agraria, Kantor Agraria, dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebelum ditetapkannya keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989. Sedangkan Sertifikat baru adalah sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dengan menggunakan blangko sertifikat sebagaimana ditetapkan dengan keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989. Penggantian sertifikat adalah penggantian sertifikat lama dengan sertifikat baru.<sup>12</sup>

Kekuatan berlakunya sertifikat telah ditegaskan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c dan pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, yakni sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sertifikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta badan-badan lain yang membebaninya.<sup>13</sup>

Sertifikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah yang

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Pasal 1 huruf b, c dan d, Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Tata Cara Penggantian Sertifikat Hak atas Tanah.

<sup>13</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 29.

diperintahkan oleh hukum, yakni Undang-undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengikat bagi para pejabat Badan Pertanahan Nasional untuk menerbitkan sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemilikan tanah.<sup>14</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka diketahui bahwa Badan pertanahan Nasional memiliki kewenangan secara sah untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Oleh karena itu, maka jika terjadi penyalahgunaan prosedur dan adanya kepemilikan sertifikat ganda, maka sebenarnya yang sangat bertanggungjawab adalah pihak Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan khususnya kepemilikan sertifikat ganda berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian masalah yang mereka tempuh adalah musyawarah. Mereka berwenang melakukan mediasi, negosiasi, dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak.

BPN, Kantor Wilayah BPN Propinsi, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa tanah garapan, masalah ganti rugi, dan santunan tanah untuk pembangunan, masalah tanah kosong, dan masalah tanah ulayat. Pemerintah kabupaten/kota hanya sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilaksanakan oleh BPN.

## **2. Tahapan Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)**

Undang-Undang yang mengatur mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yakni UU Nomor 5 Tahun 1986 yang telah diamandemen dengan UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan ini berwenang menyelesaikan sengketa antar warga Negara dan Pejabat Tata Usaha Negara. Objek yang disengketakan dalam Peradilan Tata

Usaha Negara yaitu keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha Negara. Dan dalam Peradilan Tata Usaha Negara ini terdapat 2 (dua) macam upaya hukum, antara lain yakni Upaya Administrasi, yang terdiri dari banding administrasi dan keberatan, serta Gugatan sebagaimana telah disebutkan di atas.

Dalam pasal 1 angka 9 pada Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 ditegaskan:<sup>15</sup> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".

Oleh karena sertifikat tanah adalah penetapan tertulis, maka terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian, sertifikat hak atas tanah merupakan: 1. Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yakni keputusan Kepala Kantor Pertanahan; 2. Maksud isi tulisan sertifikat intinya berisi jenis hak (misal hak milik atau hak guna bangunan), lokasi/alamat tanah, luas tanah, batas tanah, nomor sertifikat, surat ukur, dan nomor surat ukur dan sebagainya; 3. Tulisan itu ditujukan kepada orang, sekumpulan orang atau badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah.<sup>16</sup>

Penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda jika dilakukan dalam pengadilan tata usaha negara, maka diselesaikan dengan dua cara, yakni:

### **a. Melalui upaya administrasi (vide Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986)<sup>17</sup>**

Cara ini merupakan prosedur yang dapat ditempuh seseorang atau badan hukum

<sup>15</sup> Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5079). Dalam Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 34.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Erman Suparman, *Kitab Undang-Undang PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara)*, (Bandung: Fokus Media, 2004), hlm. 59.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 21-22.

perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan tata usaha negara. Jadi jika dalam hal sengketa kepemilikan sertifikat ganda ada pihak yang tidak puas dengan keputusan tata usaha negara, maka upaya administrasi bisa diajukan.

Bentuk upaya administrasi adalah:

- 1) Banding administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan.
- 2) Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu.

#### **b. Melalui Gugatan**

Subjek atau pihak-pihak yang berperkara di pengadilan Tata Usaha Negara ada dua pihak, yaitu:<sup>18</sup>

- 1) Penggugat, yaitu seorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat atau di daerah;
- 2) Tergugat, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.

#### **c. Proses pemeriksaan gugatan Sengketa Sertifikat Ganda di PTUN**

#### **3. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda melalui Gugatan Perdata di Pengadilan Negeri**

Gugatan perdata terdiri dari tiga jenis, yaitu: gugatan permohonan atau gugatan voluntair; gugatan contentiosa, dan gugatan perwakilan kelompok. Adapun tugas dan kewenangan badan peradilan perdata adalah menerima, memeriksa, mengadili, serta menyelesaikan sengketa di antara pihak yang berperkara. Subjek sengketa diatur sesuai dengan Pasal 2

ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 yang diubah menjadi UU No. 35 Tahun 1999 dan sekarang dalam UU No. 4 Tahun 2004, pasal 16.<sup>19</sup>

Pengadilan Perdata diatur dalam HIR dan UU No 14 tahun 1970. Tahapannya adalah: tahap administratif, tahap putusan pada tingkat pertama, tahap banding, kasasi dan pelaksanaan putusan akhir.

#### **4. Tahapan Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda Melalui Kasasi dan Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung**

Landasan hukum kasasi di Mahkamah Agung adalah pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap Undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-undang."<sup>20</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Agung adalah:<sup>21</sup>

- a. Memeriksa dan memutus:
  - 1) Permohonan kasasi;
  - 2) Sengketa tentang kewenangan mengadili;
  - 3) Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Memberikan pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak, kepada lembaga tinggi negara;
- c. Memberikan nasehat hukum kepada Presiden selaku kepala negara untuk pemberian dan penolakan grasi;
- d. Menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang;
- e. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-undang.

<sup>19</sup> Erman Suparman, *Op.Cit.*, hlm. 226.

<sup>20</sup> Redaksi Interaksara, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat*, (Tangerang: Interaksara), hlm.37.

<sup>21</sup> Redaksi Citra Umbara, *Undang-undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Beserta Penjelasannya*, (Bandung: Citra Umbara, 2003), hlm. 64-66.

<sup>18</sup> Elza Syarief, *Op.Cit.*, hlm. 235.

## B.2. Penyelesaian Melalui Jalur Di Luar Peradilan

Proses penyelesaian sengketa pertanahan, khususnya sengketa kepemilikan sertifikat ganda di luar peradilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau dalam Bahasa Inggris disebut *Alternative Disputes Resolution* (ADR). Ada juga yang menyebutnya sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Kooperatif (MPSSK).<sup>22</sup>

Proses penyelesaian sengketa pertanahan yang terjadi dalam hal ini adalah sengketa kepemilikan sertifikat ganda di luar peradilan pada umumnya dapat dilakukan melalui berbagai cara, yaitu melalui: Negosiasi, Mediasi, Proses Konsiliasi, Fasilitasi, Proses Penilai Independen, Arbitrase<sup>23</sup> arbitrase dapat dibagi menjadi dua jenis, yakni: Arbitrase *Ad Hoc* dan Arbitrase Institusional

### Memanfaatkan Lembaga Adat

Hak-hak adat seperti hak ulayat memberi kewenangan kepada masyarakat hukum adat untuk mengatur dan menyelenggarakan pemanfaatan tanah. Termasuk di dalamnya kewenangan untuk mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah serta hubungan hukum antara orang dengan hukum yang berkaitan dengan tanah.<sup>24</sup>

Kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur dan memanfaatkan tanahnya ini seringkali tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya karena hingga saat ini keberadaan hak adat itu masih dilematis. Di satu sisi, hak adat atau hak ulayat yang semula dinyatakan tidak berlaku lagi ternyata masih ada. Sedangkan di sisi lain, hak adat atau hak ulayat yang dinyatakan masih ada kemudian menjadi hilang karena terdesak oleh proses pembangunan atau oleh kepentingan pihak-pihak tertentu. Hal ini persis sama seperti kasus yang dialami di daerah penulis, Halmahera Utara, dimana karena kepentingan pihak-pihak tertentu demi pembangunan, akhirnya hak-hak adat atau hak ulayat atas tanah menjadi hilang

<sup>22</sup> Priyatna Abdurasyid, *Arbitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Fikahati Aneska), hlm. 11.

<sup>23</sup> Hukum arbitrase terdapat dalam Undang-undang nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

<sup>24</sup> Elza Syarieff, *Op.Cit.*, hlm. 269.

atau diambil alih secara tidak adil oleh pihak lain yang sebenarnya bukan memiliki hak secara adat atas sebidang tanah. Hanya dengan bermodalkan sertifikat, pihak lain bisa langsung mengklaim kalau tanah tersebut adalah miliknya, padahal masyarakat adat memahaminya secara lain.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda Dalam Perspektif Hukum Pertanahan Indonesia adalah bahwa: Sertifikat Ganda merupakan bentuk Produk Hukum Sertifikat Yang salah; Sertifikat ganda merupakan bentuk Kriminalisasi dalam Pendaftaran Tanah; dan Sertifikat ganda merupakan bentuk Pemalsuan Sertifikat
2. Tahapan penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda yang dilakukan di Indonesia terdiri dari dua tahapan, yakni: tahapan penyelesaian dalam peradilan dan tahapan penyelesaian di luar peradilan. Di dalam peradilan dengan Gugatan perdata di Pengadilan Negeri; Banding ke Pengadilan Tinggi dan Kasasi dan Peninjauan Kembali di Mahkamah Agung. Mekanisme penyelesaian sengketa tanah bersertifikat ganda di luar jalur peradilan antara lain dengan memanfaatkan upaya hukum: Negosiasi; Mediasi; Fasilitasi; Penilai independen; Konsiliasi; Arbitrase; dan Memanfaatkan lembaga adat.

### B. Saran

1. Dari perspektif hukum Indonesia, kita mengetahui bahwa penanggulangan sengketa pertanahan telah diatur dengan baik dalam sistem perundangan indonesia, namun karena masalah sengketa tanah, khususnya perihal sertifikat ganda ini sering terjadi, maka disarankan bagi lembaga pertanahan nasional dan lembaga peradilan perdata untuk menjalankan tugasnya dengan baik dengan prinsip utama penegakkan hukum yang berkeadilan, sehingga peradilan pertanahan dapat terhindar dari saling menyalahkan dan keputusan hukum yang tidak adil.

2. Dalam konteks penyelesaian sengketa di luar peradilan, diketahui bahwa ada banyak jalan yang sudah ditawarkan dalam sistem penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia, namun acap kali, karena tidak memiliki sanksi hukum, maka kadang-kadang lembaga luar peradilan ini juga membutuhkan perlindungan hukum yang jelas sehingga keputusan yang diambil berdasarkan mufakat dapat menyelesaikan persoalan dan bukan menimbun amarah dari pihak-pihak yang bersengketa. Oleh karena itu, sangat disarankan agar supaya selain pemerintah menyediakan tim khusus melalui badan pertanahan nasional untuk membantu tanah-tanah adat yang belum memiliki sertifikat untuk dicatatkan di lembaga pertanahan nasional. Juga diharapkan agar dibentuk sebuah lembaga khusus untuk menangani sengketa pertanahan melalui pengadilan khusus pertanahan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, (Jakarta: Akademik Presindo, 1984).
- Abdurrasyid, Priyatna, *Arbitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2002).
- Anonim, artikata.com., diunduh tanggal 12 Agustus 2013.
- Chomzah, H. Ali Achmad, *Hukum Agraria (pertanahan) Indonesia Jilid 1*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003).
- Fauzan, Achmad dan Suhartanto, *Teknik Menyusun Gugatan di Pengadilan Negeri-dilengkapi: Contoh Surat Kuasa, Contoh Surat Gugatan, UU Peradilan Umum, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Mahkamah Agung, Peraturan MA. Tentang Mediasi*, (Bandung: Yrama Widya, 2009).
- Guza, Afnil, *KUHP dan KUHP*, (Jakarta: Asa Mandiri, 2008),
- Hamzah Andi, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Acara Perdata (Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).
- <http://vanblackmoor.blogspot.com/2010/07/tata-cara-peradilan-pidana.html>
- Kalo, Syafruddin, *Aspek dan Implikasi Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat hak atas Tanah*, diakses dalam <http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol19216/aspek-dan-implikasi-hukum-dalam-pendaftaran-tanah-dan-penerbitan-sertifikat-hak-hak-atas-tanah>. diunduh pada tanggal 13 mei 2008.
- Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Tata Cara Penggantian Sertifikat Hak atas Tanah.
- Mahkamah Agung RI, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan, Buku II*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1994).
- Marzuki, Petr Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta Prenada media Group, 2011).
- Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1988), entri kata "tanah".
- Prajogo, Soesilo, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, (Jakarta: Wacana Intelektual, 2007).
- Rahmadi, Takdir, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).
- Redaksi Interaksara, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat*, (Tangerang: Interaksara).
- Redaksi Citra Umbara, *Undang-undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Beserta Penjelasannya*, (Bandung: Citra Umbara, 2003).
- Salahuddin, *KUHP-Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan KUHP-Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, (dilengkapi Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kitab Undang-Undang HUKUM Pudana yang berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara), (Jakarta: Visimedia, 2010).
- Soesilo, R., *RIB/HIR dengan Penjelasan*, (Bogor: Politea, 1985).
- Suparman, Erman, *Kitab Undang-Undang PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara)*, (Bandung: Fokus Media, 2004).



- Sutedi, Adrian, *Sertifikat Hak atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Syarief, Elza, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2012).
- Tim Redaksi Pustaka Yustisia, "*Kompilasi Hukum Agraria*" *Seri Kompilasi Perundangan*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010).
- UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
- Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5079).
- Undang-undang nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani, *Hukum Arbitrase*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003).
- Yusriyadi, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).