

**TINJAUAN HUKUM SERTIFIKAT GANDA
ATAS KEPEMILIKAN TANAH MENURUT
PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN
TATA RUANG/ KEPALA BADAN
PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 21
TAHUN 2020 TENTANG PENANGANAN
DAN PENYELESAIAN KASUS
PERTANAHAN¹**

Oleh :

Andrea Injilia Tesselonika Kapahang²

Andrekapahang@gmail.com

Wulanmas A. P. G. Frederik³

wulanmas_racyfrederik@yahoo.com

Nelly Pinangkaan⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui terjadinya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah dan untuk mengetahui penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas kepemilikan tanah oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020. Metode yang digunakan adalah penelitian normatif, dengan kesimpulan yaitu: 1. Secara keseluruhan, penyebab terjadinya sertifikat ganda di Indonesia adalah hasil dari para pihak yang berkaitan dengan faktor teknis, administratif, dan sosial. Oleh karena itu, diperlukan reformasi dalam sistem administrasi pertanahan dan peningkatan edukasi masyarakat untuk mengurangi resiko terjadinya sertifikat ganda di masa depan. 2. Penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas kepemilikan tanah dilakukan melalui dua tahap, yaitu litigasi dan nonlitigasi. Litigasi artinya penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas kepemilikan tanah dilakukan secara formal sesuai dengan hukum acara perdata. Sedangkan nonlitigasi adalah model penyelesaian sengketa pertanahan secara non formal, yaitu penyelesaian melalui upaya damai, mediasi konsiliasi, dan negosiasi guna menyelesaikan sengketa sertifikat ganda kepemilikan atas tanah.

Kata Kunci : *sertifikat ganda*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan tanah sejak dulu merupakan masalah yang kompleks serta berdimensi luas sehingga tidak mudah diselesaikan dalam waktu

yang singkat. Sengketa tanah tentu tidak dapat diabaikan dan harus diselesaikan sesuai aturan yang berlaku. Sengketa tanah sering disebabkan oleh tidak dilengkapinya dengan surat bukti kepemilikan atas sebagian bidang tanah. Dilihat dari segi kepemilikan dapat diartikan bahwa pemilik tanah yang lebih dari satu maka semuanya bisa mengakui atas hak milik tanah tersebut.⁵

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.⁶

Pada dasarnya hukum pertanahan mempunyai landasan konstitusional yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan mengenai bumi, air dan kekayaan alam dimiliki negara dan dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyatnya. Kemakmuran rakyat tersebut diwujudkan dalam bentuk surat atau akta yang menjamin hak milik seseorang atas suatu tanah. Agar mendapatkan jaminan atas tanahnya tersebut harus melalui pendaftaran tanah terlebih dahulu.⁷ Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa negara wajib memfasilitasi jaminan kejelasan hukum atas tanah milik masyarakat dengan cara melakukan pendaftaran tanah. *Rechts cadaster* dapat dimaknai sebagai pendaftaran tanah yang bermaksud menjamin kepastian hukumnya. Jaminan ini meliputi kejelasan status hak yang didaftarkan, kejelasan subjek, dan objek.⁸

Ketentuan mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah adalah hal wajib bagi pemerintah di Indonesia karena telah tercantum dalam pasal 19 UUPA, yang dapat dimaknai bahwa tujuan dari pemerintah melakukan kegiatan pendaftaran tanah guna menjamin kejelasan atas hukumnya. Tentu akan menimbulkan resiko ketika pemilik suatu bidang tanah tidak mendaftarkan objek kepemilikannya tersebut. Pendaftaran tersebut mencakup atas pengukuran serta pembukuan, pendaftaran hak serta peralihan hak, dan di tahap akhir dengan diserahkan surat

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010568

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Rahmat Ramadhani, 2021, “Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah,” Jurnal Sosial dan Ekonomi. 2 (1).

⁶ Bagali, D. P. (2015). *Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda*. Lex Privatum.

⁷ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁸ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2015.

tanda bukti kepemilikan atau yang biasa kita kenal dengan sebutan sertifikat.⁹

Dalam UUPA tidak pernah disebutkan sertifikat tanah, namun seperti dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, 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 dikeluarkan oleh pemerintah desa letak tanah tersebut berada.

Di Indonesia, masalah obyek kepemilikan tanah dalam bahasa hukum tidak mungkin bahwa obyek kepemilikan tanah itu dimiliki oleh dua subyek hukum. Untuk memperjelas bahwa seseorang telah memilikinya perlu ada bukti-bukti, yakni perlu dibuat surat kepemilikan dengan bukti resminya yang ada bermacam-macam seperti sertifikat tanah, akta jual beli girik atau bisa juga akta waris karena diwariskan, dan menjadi akte hibah kalau dihibahkan. Tetapi tetap saja harus ada bukti buktinya. Sebagaimana diatur Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yaitu menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.¹⁰ Tetapi hal yang terjadi dimasyarakat banyak kasus obyek kepemilikan tanah itu dimiliki oleh lebih dari satu subyek hukum. Salah satunya kasus yang banyak terjadi dimasyarakat yaitu kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda (*overlapping*). Sertifikat ganda terjadi karena adanya dua sertifikat disatu bidang tanah yang sama yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu dengan yang lain yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah.

Contoh kasus sengketa tanah hak milik dan penyelesaiannya melalui alternatif mediasi yang terjadi di Desa Blulukan, Kecamatan Colomadu, Karanganyar yang melibatkan Kepada Desa Blukukan. Kasus ini berawal ketika di tahun 2012 seorang pengusaha properti bernama Candra membeli sebidang tanah seluas 2.785 m². Tanah tersebut terletak di Desa Blulukan dengan sertifikat hak milik atas nama Sayem. Sebelum melakukan transaksi jual beli, Candra telah

berulang kali berkonsultasi ke Kantor Pertanahan Karanganyar dan melakukan pengecekan terhadap tanah tersebut. Kantor Pertanahan Karanganyar juga telah menyatakan bahwa tanah dengan sertifikat hak milik atas nama Sayem itu sah. Namun, pada pertengahan tahun 2013, terdapat laporan ke Kejaksaan Karanganyar yang menyatakan bahwa tanah yang dibeli Candra sebagian tanah khas desa, sebab sebelumnya pernah terjadi tukar guling antara tanah milik Sayem yang berada di Dusun Serangan dengan tanah milik khas desa yang berada di Dusun Blulukan antara Kepala Desa Blulukan dengan Sayem. Berkaitan dengan hal ini, sekitar 785 m² dari 2.785 m² tanah tersebut adalah milik Desa Blukukan.

Menghindari sengketa di kemudian hari, sebaiknya warga berhati-hati dan teliti 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 pengklaiman surat atau sertifikat tanah di kemudian hari oleh orang lain. Bisa jadi si pemilik lama yang namanya masih tercatat di kantor pertanahan mengurus kembali penerbitan sertifikat tanahnya yang dijual itu. Dengan alasan hilang, ia bisa saja memperoleh sertifikat yang dinginkannya. Lantas, dia menjual lagi tanahnya tersebut kepada orang lain. Implikasinya muncul sengketa hukum akibat kepemilikan surat tanah ganda terhadap satu objek yang sama.

Pemerintah dalam menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, menjadikan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sebagai factor 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 serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah, tetapi juga dalam penyajian data pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Permasalahan tentang sertifikat ganda masih tetap ada dan muncul lagi. Sebidang tanah yang mempunyai sertifikat ganda muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia. Dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak

⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

¹⁰ Lubis, Mhd Yamin dan Abd Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah* (Jakarta : Mandar Maju, 2008).

agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan.¹¹

Kepemilikan tanah yang memiliki sertifikat ganda jika dibiarkan akan menimbulkan permasalahan yang lebih kompleks lagi nanti kedepannya. Bahkan tanah-tanah yang sedang dalam sengketa tidak dapat dikelola oleh pemegang sertifikat maupun pihak-pihak lainnya. Secara ekonomis tentu sangat merugikan, sebab kepemilikan tanah yang memiliki sertifikat ganda tersebut tidak produktif. Tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk menanam hasil perkebunan ataupun tanaman lainnya serta dijadikan jaminan di bank. Apabila kasus-kasus sertifikat ganda tidak ditangani secara serius maka akan mengganggu stabilitas perekonomian. Adanya sertifikat ganda juga menimbulkan ketidakpastian hukum karena terdapat lebih dari satu status hukum dalam satu bidang tanah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana terjadinya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas kepemilikan tanah menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Terjadinya Sertifikat Ganda atas Kepemilikan Tanah

Sertifikat ganda atas tanah dapat timbul ketika terdapat dua sertifikat yang telah terbit dengan kepemilikan yang berbeda, nomor SHM yang sama, bidang yang sama, dan luas yang sama.¹² Sertifikat ganda atas kepemilikan tanah termasuk salah satu sengketa tanah karena berakibat terjadi perselisihan antara pemilik tanah yang merasa dirugikan dengan orang yang menguasai tanah tersebut. Terjadinya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah tentu memiliki suatu sebab dari luar yaitu masyarakat sebagai

pemilik tanah maupun dari dalam yaitu Kantor Pertanahan sebagai penerbit sertifikat tanah.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan bagian yang bertugas atau berwenang untuk mengurus mengenai pendaftaran tanah sekaligus menyelesaikan masalah terhadap terjadinya sertifikat ganda. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1) menjelaskan bahwa pemerintah mendaftarkan tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia untuk memberikan kejelasan hukum.¹³ Kantor Badan Pertanahan Nasional yang terdekat dengan anda dapat mendaftarkan sertifikat tanah. Karena masalah ini dan kebutuhan untuk melindungi banyak bidang tanah, banyak orang kehilangan tanah mereka.

Dasar gugatan dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan seseorang atau badan hukum sehingga muncul sertifikat ganda adalah terjadinya pelanggaran hak dan kewajiban, kerugian, yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Melanggar hak kepemilikan yang sah dari pihak yang memiliki sertifikat terlebih dahulu atau memiliki bukti kepemilikan yang sah. Pihak yang merasa haknya dilanggar menyebabkan kerugian baik kerugian material karena sulitnya menjual tanah atau memperoleh pembiayaan, dan kerugian non material karena tidak adanya kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Ketidakpastian hukum dapat menimbulkan sengketa dan sulitnya menentukan siapa pemilik sah dari tanah tersebut.

Permasalahan terkait dengan sertifikat ganda biasanya terjadi akibat telah dikeluarkannya sebuah surat keputusan oleh instansi yang berwenang mengenai objek tanah yang mengalami sengketa. Tiap sengketa terjadi akibat kurangnya koordinasi yang dilakukan antar instansi penyelenggara yang mengurus mengenai pembebasan tanah dengan kantor pertanahan setempat. Selain itu hal ini juga diakibatkan karena tidak langsung turun kelapangan lokasi dan kurangnya pengawasan maupun pengelolaan tanah yang dilakukan secara berkala oleh para pemilik tanah tersebut¹⁴.

Dalam hal sedemikian, dapat menjadikan ketidakpastian hukum serta ketidakadilan bagi para pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah tersebut. Namun tidak menutup kemungkinan pula dalam sengketa ini kedua belah pihak akan

¹¹ Penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

¹² Thania Audria Radina dkk, 2021, "*Penyelesaian Sengketa Tanah Overlapping Melalui Proses Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Semarang*".

¹³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

¹⁴ Nia Kurniati (2016). *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*. PT Refika Aditama : Bandung.

merasa sama-sama dirugikan atas hak milik sebidang tanah yang sama dan kedua belah pihak merasa tidak memperoleh kepastian serta keadilan dalam hukum meskipun keduanya merasa telah memiliki haknya. Maka dari itu dalam memperoleh suatu kepastian hukum dibutuhkan dengan adanya pembuktian berupa sertifikat hak milik yang asli atas sebidang tanah.

Terjadinya sertifikat ganda selain akibat dari faktor-faktor tersebut diatas, timbulnya sertifikat ganda sebagai akibat adanya kelemahan sistem publikasi yang digunakan di Indonesia, yaitu sistem publikasi negative yang mengandung unsur positif seperti yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan digunakannya kata “kuat”, maka dapat dilihat bahwa sistem publikasi yang digunakan negative, sebab jika yang digunakan sistem publikasi positif, maka kata yang tepat adalah mutlak, sehingga sertifikat hanya merupakan bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.

Penguasaan atas tanah di Indonesia diatur berdasarkan UUPA, adapun dalam UUPA dijelaskan bahwa hak penguasaan tanah di Indonesia terdiri dari 4 macam hak yaitu hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai oleh negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan yang terakhir hak perseorangan atas tanah. Selanjutnya ialah hak menguasai oleh negara atas tanah hak ini dimaksudkan bahwa walaupun seluruh tanah di Indonesia merupakan tanah bangsa Indonesia dan dapat digunakan serta dimanfaatkan oleh warga negara Indonesia namun tetap ada aturan pemerintah yang mengaturnya, sehingga tidak ada penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai aturan pemerintah.

Secara umum, ada beberapa kondisi yang dapat menyebabkan terjadinya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah, seperti:¹⁵

1. Ketidakpahaman Masyarakat

Masyarakat sebagai pemilik suatu bidang tanah umumnya belum mengetahui mengenai perbedaan dari sudah terdaftar atau belum suatu bidang tanah di kantor pertanahan. Sebagian dari masyarakat ada yang belum mengetahui tentang fungsi dari sertifikat tanah tersebut. Hal tersebut dialami masyarakat karena selama mereka menempati

tanah tersebut tidak mengalami suatu masalah kepemilikan.

2. Magersari

Magersari merupakan tanah yang dimiliki oleh pribadi ataupun milik keraton namun tanah tersebut ditempati serta dikelola oleh orang lain dengan izin si pemilik tanah tersebut. Adanya keserakahan tersebut ketika orang yang menumpang mendaftarkan tanah milik orang lain agar menjadi miliknya. Oleh karena itu, si pemilik tanah tentu dirugikan karena terdapat orang lain yang menguasai tanahnya.

3. Batas yang salah

Dalam tahap pendaftaran tanah, salah satunya yaitu penetapan batas bidang tanah. Hal yang mungkin terjadi adalah si pemilik tanah yang bersangkutan berbuat curang atau berbohong dengan sengaja maupun salah dalam menunjukkan batas bidang tanah. Dengan demikian, jika telah diterbitkan sertifikatnya ternyata si pemilik tanah yang berbatasan mengetahui bahwa sebagian tanahnya masuk ke sertifikat pemilik tanah yang bersangkutan, maka terjadi sertifikat ganda sebagian atas kepemilikan tanah.

4. Sengketa Waris¹⁶

Pewaris tentu akan meninggalkan harta peninggalan yang salah satunya berupa bidang tanah. Harta peninggalan dari pewaris akan diterima oleh ahli waris. Kaitannya dengan sertifikat ganda atas kepemilikan tanah adalah ketika salah satu dari ahli waris melakukan penjualan atas tanah tersebut tanpa persetujuan ahli waris lainnya. Selain itu, dapat juga disebabkan oleh pewaris sendiri dengan menjual tanahnya kepada pembeli tanpa memberitahu ahli waris dan ketika ahli waris membuat sertifikat atas tanah tersebut menyebabkan timbulnya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah.

5. Jual Beli bawah tangan

Jual beli bawah tangan merupakan jual beli yang dilakukan antara kedua belah pihak dengan cara zaman dulu dimana orangtua dulu melakukan jual beli tanpa melibatkan notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal tersebut dilakukan karena anggapan dari orang tua terdahulu prosesnya lebih mudah dan biaya yang dikeluarkan secara bersih hanya untuk membeli satu bidang tanah. Kaitannya dengan permasalahan sertifikat

¹⁵ Irfansyah, R. F., & Rizka, S. A. (2024). *Tinjauan Yuridis Mengenai Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Tanah Ganda* (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).

¹⁶ Septivany Christa Perdana, 2018, “Sertifikat Ganda Pada Proyek Pembangunan Rumah Susun (Double Certificate Problem in Condominium Project),” *Jurnal Legal Reasoning*.

ganda atas kepemilikan tanah yaitu ketika orang tua sebagai pemilik tanah telah meninggal maka otomatis tanah tersebut menjadi harta peninggalan. Apabila pewaris lupa atau tidak memberitahu kepada ahli waris bahwa bidang tanah tersebut telah dijual ke orang lain secara perjanjian bawah tangan dan telah di sertifikat oleh pembeli dan ahli waris setelah mendapatkan bagiannya juga membuat sertifikat atas bagiannya maka terjadilah permasalahan sertifikat ganda atas kepemilikan tanah.

6. Pemalsuan Sertifikat¹⁷

Pemalsuan sertifikat dapat dilakukan oleh orang yang tidak bertanggung jawab dengan cara menyalin semua isi atau data dari sertifikat yang asli ke dalam blangko sertifikat palsu. Bahwa tujuan dari memalsukan sertifikat jelas untuk menguasai tanah tersebut. Pemalsuan atas sertifikat tanah dapat dilakukan ketika adanya perjanjian jual beli, sewa-menyewa, dan lain sebagainya. Pelaku atau orang tersebut dapat dijerat secara hukum.

7. Data tidak valid di Kantor Pertanahan

Salah satu Lembaga yang bergerak di bidang pertanahan yaitu badan pertanahan nasional (BPN). BPN tentu memiliki data atau arsip pertanahan sesuai dengan domisili kantor tersebut berada. BPN juga harus memiliki catatan mengenai peta pendaftaran tanah yang telah didaftarkan. Sehingga ketika terdapat pengajuan pendaftaran tanah dapat diketahui bahwa tanah tersebut telah terbit sertifikatnya. Kaitannya dengan permasalahan sertifikat ganda atas kepemilikan tanah yaitu ketika BPN menerbitkan sebuah sertifikat tanah namun data yang tersedia atau tersimpan di kantor tersebut terdapat kesalahan. Hal tersebut akan menimbulkan sengketa tanah karena data yang ada berbeda dengan kenyataan di lapangan.

8. Ketidaktepatan Pegawai di Kantor Pertanahan¹⁸

Bahwa terdapat beberapa tahapan dalam pendaftaran atau penerbitan sertifikat tanah. Salah satu tahapan dari pendaftaran tanah yaitu pengukuran sebuah bidang tanah. Dalam pengukuran bidang tanah tersebut melibatkan pegawai dari kantor pertanahan. Kaitannya dengan permasalahan sertifikat ganda atas

kepemilikan tanah ketika pegawai kantor pertanahan tidak teliti atau teledor dalam melaksanakan pengukuran tentu mencakup batas, luas, atau letak dari bidang tanah tersebut. Apabila terdapat kesalahan dalam hal tersebut berpotensi akan terjadi sengketa pertanahan mengenai batas, luas, dan letak yang dapat merugikan pihak lain.

9. Tanah terbengkalai

Tanah terbengkalai atau tidak terawat banyak ditemukan diperkotaan maupun pedesaan. Pada umumnya disebabkan karena orang yang membeli suatu bidang tanah tersebut jauh dari tempat tinggalnya. Pemilik tanah memaknai sebagai suatu investasi ketika membeli sebidang tanah yang letaknya jauh dari tempat tinggal. Keadaan tanah yang seperti itu dapat memicu terjadinya tindakan atau itikad tidak baik dari seseorang misalnya dengan tidak diberi batas tanah yang jelas membuat orang lain sengaja memanfaatkan atau memakan hak pemilik dari tanah tersebut, dengan tidak pernah dikunjungi oleh si pemilik, dapat dicurangi oleh orang lain dengan mendirikan sebuah bangunan diatas tanah tersebut, dengan tidak pernah dibersihkan oleh si pemilik dapat digunakan sebagai tempat pembuangan sampah, dan lain sebagainya.

10. Bencana alam

Setelah terjadi bencana alam tentu banyak masyarakat yang kehilangan atau rusaknya beberapa data pribadi mereka dan salah satunya sertifikat yang merupakan dokumen penting atas tanah yang dimiliki. Maka ketika kantor pertanahan tidak menyimpan data atau peta pertanahan dengan baik dapat memicu terjadinya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah ketika masyarakat mendaftarkan kembali tanahnya.

11. Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah yang baru terjadi di Indonesia sejumlah 4 (empat) daerah baru pada beberapa saat yang lalu di Provinsi Papua. Sehingga Indonesia pada saat ini berjumlah 38 provinsi karena penambahan 4 provinsi baru yang dilakukan oleh pemerintah. Maka kaitannya dengan terjadinya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah adalah ketika data yang terdapat di kantor pertanahan tidak disimpan dengan baik.

12. Sewa menyewa

Terjadinya sertifikat ganda atas kepemilikan tanah adalah ketika pihak penyewa memiliki itikad yang tidak baik atas suatu barang yang dinikmati, dalam hal ini barang yang dimaksud berupa tanah atau bangunan yang

¹⁷ Agus Salim, 2019, "Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda," Jurnal USM Law Review.

¹⁸ Hasan, S. Y., Dunga, W. A., & Imran, S. Y. (2023), "Penyebab Timbulnya Sengketa Tanah", Journal of Comprehensive Science (JCS).

didirikan di atas tanah tersebut. Pihak penyewa yang beritikad tidak baik tersebut dapat mendaftarkan kembali tanah atau bangunan yang disewa agar dapat berubah menjadi hak miliknya. Ketika pihak penyewa telah berhasil menerbitkan sertifikat atas namanya maka terdapat opsi bagi pihak penyewa. Opsi pihak penyewa dapat menikmati tanah tersebut maupun dapat dijual kembali pada pihak ketiga untuk mendapatkan hasil yang lebih besar. Kesenakahan dari pihak penyewa telah melanggar janji (wanprestasi) bahkan telah melanggar secara hukum sehingga permasalahan tersebut dapat dibawa ke jalur hukum.

13. Tidak tersedianya data di kelurahan/desa
Kelurahan/ desa merupakan bagian dari pemerintahan dalam lingkup desa yang harus memiliki beberapa data yang lengkap atas para penduduknya. Salah satu data yang tentu dimiliki adalah surat tanah *letter C*.
14. Adanya oknum yang beritikad tidak baik
Beritikad tidak baik yang dimaksud adalah perbuatan yang curang atau berbohong. Oknum yang memiliki perbuatan seperti itu dapat muncul dari kalangan masyarakat bahkan dari pegawai kantor pertanahan itu sendiri. Oknum tersebut memiliki tujuan untuk menguasai hak milik orang lain atau hanya ikut serta guna melancarkan proses yang melanggar hukum tersebut.

Munculnya sertifikat ganda atas sebuah bidang tanah yang sama menjadikan kedudukan sertifikat ganda harus ditinjau ulang mengingat bahwa hakikatnya kedudukan sertifikat kuat secara hukum. Namun dengan adanya sertifikat lain pada sebidang tanah yang sama, maka kekuatan sertifikat menjadi lemah dan sertifikat tersebut secara hukum tidak dapat menjadi alat bukti yang sah.

Contoh kasus mengenai timbulnya sengketa sertifikat tanah ganda, salah satunya ialah Putusan Mahkamah Agung Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab¹⁹. Dalam putusan tersebut dijelaskan bahwa Silvia Anggriani yang kemudian disebut sebagai Penggugat adalah pemilik dua bidang tanah yang berdampingan dengan bukti hak yaitu sertifikat hak milik nomor 1035, seluas 1.568 m² dan sertifikat hak milik nomor 1033 seluas 1277 m², yang terletak di Jalan Frans Kaisepo, Kelurahan Nabarua, Distrik Nabire, Kabupaten Nabire. Kemudian ditemukan permasalahan bahwa Ratna yang kemudian disebut sebagai Tergugat I, telah

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

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

Berdasarkan pertimbangan diatas Majelis Hakim berpendapat Penggugat menguasai tanah obyek sengketa tersebut sesuai prosedural yang mana telah dibuktikannya dengan melakukan aktifitas di atas tanah dengan cara melakukan penimbunan pada sejak tahun 1993, merupakan miliknya dengan sebelumnya telah memiliki Hak Guna Bangunan yang telah meningkat menjadi Hak Milik. Dengan demikian Jalan Frans Kaisepo, Kelurahan Nabarua, Distrik Nabire, Kabupaten Nabire merupakan tanah milik Penggugat sehingga gugatan penggugat cukup beralasan dan dapat dikabulkan.

B. Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda atas Kepemilikan Tanah Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020²⁰ mengatur mengenai penanganan

¹⁹ Yuriprudensi Mahkamah Agung Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab

²⁰ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020

dan penyelesaian kasus pertanahan di Indonesia. Umumnya peraturan ini mencakup beberapa hal dalam penanganan kasus pertanahan, yakni:

- 1) Penyelesaian Sengketa Pertanahan: yaitu pengaturan akan prosedur dan mekanisme yang harus diikuti dalam menyelesaikan sengketa pertanahan, termasuk penggunaan mediasi, arbitrase, atau pengadilan agrarian.
- 2) Administrasi Pertanahan: aturan administrative yang memandu pendaftaran tanah, pemuthakiran data tanah, dan pemberian sertifikat tanah kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah.
- 3) Pengukuran Tanah: standar dan prosedur untuk pengukuran tanah yang akurat dan terpercaya, yang mungkin melibatkan teknologi dan peralatan terkini.
- 4) Pengelolaan Informasi Pertanahan: kebijakan terkait pengelolaan informasi pertanahan, termasuk system informasi geografis (SIG) dan basis data pertanahan untuk memastikan keakuratan dan keberlanjutan informasi.
- 5) Pengaturan Perizinan dan Izin: ketentuan mengenai perizinan dan izin yang terkait dengan penggunaan tanah, termasuk persyaratan lingkungan dan persetujuan komunikasi local.
- 6) Perlindungan Hak Asasi: upaya untuk melindungi hak-hak hukum individu terkait kepemilikan dan penggunaan tanah mereka, serta mencegah penyalahgunaan atau tindakan sewenang-wenang.

Penanganan sengketa pertanahan sertifikat ganda yaitu dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memiliki dua pendekatan utama untuk menyelesaikan kasus yang melibatkan sertifikat ganda kepemilikan tanah. Pertama, melalui mediasi, dimana pihak-pihak yang berselisih diajak untuk berunding dan mencapai solusi yang saling menguntungkan. Pendekatan kedua adalah dengan menghubungi kedua belah pihak secara langsung untuk mencari solusi yang dapat memenuhi kepentingan bersama.

Umumnya masyarakat awam menganggap bahwa sengketa yang dalam hal ini merupakan sengketa pertanahan hanya dapat diselesaikan dengan menempuh jalur pengadilan atau kerap disebut dengan penyelesaian melalui jalur litigasi saja. Sedangkan, mereka lupa atau bahkan tidak mengetahui tentang adanya cara penyelesaian sengketa melalui jalur yang dilaksanakan diluar pengadilan atau nonlitigasi.

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas kepemilikan tanah dilakukan melalui dua tahap, yaitu litigasi dan nonlitigasi. Litigasi artinya penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas

kepemilikan tanah dilakukan secara format sesuai dengan hukum acara perdata. Setiap orang yang memiliki kepentingan terhadap objek tanah, memiliki hak untuk mengajukan penyelesaian sengketa pertanahan pada pengadilan untuk memperoleh kepastian hukum atas objek yang dimiliki. Sedangkan nonlitigasi adalah model penyelesaian sengketa pertanahan secara non formal, yaitu penyelesaian melalui upaya damai, mediasi, dan prosedur lainnya guna menyelesaikan sengketa kepemilikan tanah.

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

- Negosiasi
- Mediasi
- Konsiliasi
- Arbitrase

Apabila tidak menemui titik terang atau kesepakatan akan diselesaikan melalui pengadilan atau litigasi. Dalam ranah Pengadilan Umum atau Negeri apabila terdapat suatu pelanggaran terhadap hukum atau kesalahan prosedur yang dilakukan oleh masyarakat maupun pegawai kantor pertanahan dalam penerbitan sertifikat sehingga mempengaruhi status kepemilikan atas suatu bidang tanah, maka upaya yang dilakukan adalah gugatan dari salah satu pihak.

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

1. Penyelesaian Sengketa Melalui Badan Pertanahan Nasional

Dalam sengketa pertanahan, terdapat mekanisme tertentu yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) guna menyelesaikan suatu sengketa pertanahan²¹, yaitu:

- a. Umumnya, awal mula diketahui adanya sebuah sengketa ialah berasal dari satu pihak pengaduan atau keberatanyang dilakukan oleh perorangan, badan hukum, kelompok

²¹ *Ibid* hal. 40

masyarakat, instansi pemerintah. Pengaduan disampaikan kepada Ditjen VII atau Bidang V atau Seksi V sesuai kewenangannya.

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

Penyelesaian sengketa sertifikat ganda kepemilikan tanah didalam prakteknya tidak hanya dilakukan melalui perantara pihak BPN saja, tetapi dapat diselesaikan juga melalui Peradilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Terhadap Peradilan Umum substansinya menitikberatkan pada persoalan perdata dan pidana. Sedangkan, terhadap Pengadilan Tata Usaha Negara ialah mengenai SK yang telah dikeluarkan oleh BPN atau pejabat yang berwenang lainnya yang berkaitan dengan sengketa pertanahan. Umumnya adalah untuk dicabutnya salah satu sertifikat hak atas tanah tersebut.

2. Penyelesaian Sengketa Melalui Badan Peradilan

a. Melalui Pengadilan Umum

Pada sengketa sertifikat tanah ganda, umumnya diajukan gugatan *contentiosa* karena subjek pada gugatan tersebut lebih kepada pihak yang merasa dirinya dirugikan karena merasa telah memiliki sebidang tanah dengan sertifikat yang telah sah diterbitkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan sebuah sertifikat hak atas tanah, yang di mana lembaga

tersebut ialah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pihak yang merasa dirinya dirugikan akan mengajukan gugatan *contentiosa* kepada pengadilan sesuai kompetensi relatifnya. Sehingga, yang akan dijelaskan lebih lanjut adalah mengenai gugatan *contentiosa* atau gugatan perdata pada sengketa sertifikat tanah ganda dengan dihubungkan dengan salah satu putusan Pengadilan Negeri yang telah berkekuatan hukum tetap tentang sengketa sertifikat tanah ganda. Pada praktiknya, gugatan *contentiosa* ini kerap disebut gugatan perdata atau gugatan. Posisi para pihak dalam gugatan perdata adalah adanya pihak penggugat, di mana pihak tersebut merupakan yang merasa telah dikurangi atau diambil haknya oleh pihak lain, serta ada pula pihak yang ditarik sebagai pihak yang telah mengambil atau mengurangi hak dari penggugat yang selanjutnya disebut sebagai tergugat. Sehingga, terdapat ciri khusus yang ada pada gugatan perdata dalam hal ini sengketa pertanahan.

Dalam mengajukan gugatan, hal yang dituntut yang akan dirumuskan di dalam sebuah pokok tuntutan (*petitum*). Setelah registrasi perkara dilakukan, pemohon atau penggugat dan tergugat atau termohon, serta pihak terkait lainnya, akan menunggu surat panggilan untuk menghadiri sidang. Selanjutnya, dalam persidangan pertama, majelis hakim memverifikasi identitas penggugat dan tergugat. Jika semua pihak hadir, hakim akan berusaha mendamaikan mereka melalui mediasi atau secara langsung. Kedua belah pihak berhak menolak proses damai tersebut. Jika mediasi gagal, pemeriksaan perkara akan dilanjutkan dengan pembacaan gugatan oleh penggugat. Tahap berikutnya adalah memberi kesempatan kepada tergugat untuk memberikan jawaban terhadap gugatan penggugat, baik secara lisan atau tertulis. Penggugat kemudian diberikan kesempatan untuk menanggapi jawaban tergugat (replik), diikuti dengan kesempatan bagi tergugat untuk memberikan tanggapan balik atas replik penggugat (duplik). Selanjutnya, penggugat dan tergugat diminta untuk mengajukan bukti yang mendukung argument mereka. Setelah itu, kedua pihak akan menyampaikan hasil Kesimpulan akhir mereka dalam perkara tersebut. Pada tahap akhir, majelis hakim akan bermusyawarah untuk mencapai keputusan dan akhirnya membacakan putusan tersebut di hadapan para pihak yang bersangkutan. Setelah putusan dijatuhkan, para pihak yang merasa tidak puas dapat mengajukan langkah hukum lebih lanjut (seperti verzet, banding atau kasasi) paling lambat 14 hari setelah putusan diterima atau diberitahukan. Setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap,

kedua pihak dapat meminta Salinan dari putusan tersebut. Jika pihak yang kalah diperintahkan untuk menyerahkan objek sengketa tetapi menolak untuk melakukannya secara sukarela, pihak yang menang dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada Pengadilan Negeri yang mengeluarkan putusan tersebut.

Penyelesaian sengketa tanah yang timbul akibat kesalahan administrasi dalam penerbitan sertifikat tanah, yang merupakan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dilakukan melalui prosedur hukum acara Tata Usaha Negara. Hal ini karena sengketa tersebut berada dalam kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara, yang berwenang menangani perkara di Peradilan Tata Usaha Negara.²²

b. Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

Menurut Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang No.51 Tahun 2009²³ Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dikatakan bahwa sengketa yang ditimbulkan pada bidang Tata Usaha Negara oleh subjek sengketa yang terdiri antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Pasal 1 ayat 9 Undang-Undang No.51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara,²⁴ Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat 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.

Adanya kasus mengenai sertifikat ganda kepemilikan tanah ini termasuk dalam persengketaan administrasi yang memiliki 3 (tiga) elemen, yakni:

- 1) Adanya orang atau badan hukum perdata
- 2) Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah

- 3) Adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Timbulnya sengketa TUN merupakan sebuah dampak dari adanya Keputusan TUN. Terdapat 6 (enam) elemen dari sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang sifatnya kumulatif. Agar dapat memenuhi syarat untuk disebut sebagai KTUN, yang dapat menjadi sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah:²⁵

- a) Penetapannya harus dibuat secara tertulis;
- b) Dikeluarkan/ diterbitkan oleh suatu Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara
- c) Berisikan suatu Tindakan hukum Tata Usaha Negara
- d) Memiliki dasar yaitu atas suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e) Memiliki sifat yang konkrit, individual, dan final;
- f) Dapat menimbulkan berbagai akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari keenam elemen tersebut maka terhadap sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN merupakan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena dalam hal dilakukannya penerbitan sertifikat hak atas tanah ialah dilakukan dengan penetapan tertulis, dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara di mana dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam keputusannya berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara serta didasarkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini tertuang pada PP No. 24 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah, bersifat konkrit dan final sehingga terhadap pembatalannya harus diajukan permohonan di pengadilan, dan yang terakhir menimbulkan akibat hukum yaitu apabila telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah maka akan menimbulkan akibat hukum bagi pemegang sertifikat tersebut di mana sertifikat tersebut menjadi akta otentik dari kepemilikan hak atas tanah jika sewaktu-waktu ada yang mengklaim tanahnya. Sehingga, terhadap penerbitan sertifikat oleh BPN adalah dapat digolongkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara karena telah memenuhi keenam elemen di atas. Maka, sengketa Tata Usaha Negara mengenai sertifikat hak atas tanah ganda dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara melalui 2 (dua) cara, yaitu:²⁶

1. Upaya Administrasi

²² Ramadhan, A. A. (2025). *Sengketa Kompetensi Absolut Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait dengan Perkara Sengketa Pertanahan*. Journal of Mandalika Literature.

²³ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²⁴ *Ibid*

²⁵ Abdulah, Ujang, "Upaya Administrasi Dalam Peradilan Tata Usaha Negara," 2009.

²⁶ Marino, E. F., & Arnanda, R. (2021). *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya*. Jentera: Jurnal Hukum, 4(2).

Upaya ini merupakan langkah sebelum mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Jika keseluruhan upaya yang sifatnya administratif telah diupayakan namun belum menemui titik terang, maka Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal ini baru dapat memeriksa, memutus, serta menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Upaya administratif dimaksudkan sebagai kontrol atau pengawasan yang bersifat intern dan refresif di lingkungan Tata Usaha Negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

2. Gugatan

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

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

Apabila gugatan yang dilayangkan oleh Penggugat dikabulkan oleh Majelis Hakim, maka Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) harus mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Jika dihubungkan dengan sengketa sertifikat tanah ganda, maka terhadap salah satu sertifikat hak atas tanah tersebut harus dibatalkan dikarenakan adanya cacat administrasi salah objek.²⁷ Dan apabila terdapat pihak yang merasa belum puas, pihak tersebut dapat mengajukan upaya hukum pada putusan pertama yaitu banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang diajukan serta dibuat secara tertulis oleh pemohon banding atau pun kuasanya. Ketentuan mengenai tenggang waktu dilakukannya upaya hukum Banding adalah 14 hari terhitung sejak diberitahukannya putusan pengadilan secara sah.

Prosedur penyelesaian sengketa dengan kepemilikan sertifikat ganda atas kepemilikan tanah sama dengan proses penyelesaian yaitu dengan berawal dari pemeriksaan dalam tahapan administrasi maka melakukan pendaftaran gugatan dahulu, lalu membayar biaya panjar perkara, kemudian masuk ke panitera, panitera masukkan ke ketua, kemudian adanya *dismissal* proses yaitu proses untuk meneliti apakah gugatan yang diajukan penggugat layak untuk dilanjutkan atau tidak, setelah itu ketua tentukan majelis hakim, maka setelah penentuan majelis hakim selesai lalu berkas tersebut dibawah ke majelis hakim yang terpilih lalu ditentukan hari persidangnya. Kalau sudah masuk ke majelis hakim, majelis hakim tentukan kapan pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan persiapan itu dilakukan selama 30 hari, dan dalam waktu itu pihak penggugat diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya. Perbaikan gugatan ini dilakukan supaya dalam gugatan itu jelas subjek dan objeknya. Setelah pemeriksaan persiapan selanjutnya masuk ke sidang terbuka untuk umum, pembacaan surat gugatan, jawaban dari pihak tergugat, tanggapan atau replik dari penggugat, jawaban kedua atau duplik dari tergugat, re-replik, re-duplik, upaya pembuktian dari pihak penggugat, upaya pembuktian dari pihak tergugat, pemeriksaan setempat dilakukan oleh Majelis Hakim, Kesimpulan masing-masing pihak, musyawarah majelis hakim, pembacaan putusan hakim.

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

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Secara keseluruhan, penyebab terjadinya sertifikat ganda di Indonesia adalah hasil dari para pihak yang berkaitan dengan faktor teknis, administratif, dan sosial. Oleh karena itu, diperlukan reformasi dalam sistem administrasi pertanahan dan peningkatan edukasi masyarakat untuk mengurangi resiko terjadinya sertifikat ganda di masa depan.
2. Penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas kepemilikan tanah dilakukan melalui dua tahap, yaitu litigasi dan nonlitigasi. Litigasi

²⁷ <https://halojpn.id/publik/d/permohonan/2024-R4VR>, diakses 9 April 2025, pukul 14.05 wita

artinya penyelesaian sengketa sertifikat ganda atas kepemilikan tanah dilakukan secara formal sesuai dengan hukum acara perdata. Setiap orang yang memiliki kepentingan terhadap objek tanah, memiliki hak untuk mengajukan penyelesaian sengketa pertanahan pada pengadilan untuk memperoleh kepastian hukum atas objek yang dimiliki. Sedangkan nonlitigasi adalah model penyelesaian sengketa pertanahan secara non formal, yaitu penyelesaian melalui upaya damai, mediasi konsiliasi, dan negosiasi guna menyelesaikan sengketa sertifikat ganda kepemilikan atas tanah.

B. Saran

1. Pihak yang berwenang dalam penerbitan sertifikat dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional harus lebih teliti dan aktif dalam memperbaharui pemeliharaan basis data baik secara teknis, administrative dan social, untuk dapat meminimalisir terjadinya sertifikat ganda kepemilikan tanah.
2. Penyelesaian sengketa sertifikat ganda kepemilikan tanah sebaiknya diselesaikan dalam proses mediasi agar penyelesaian tidak rumit dan memakan waktu yang lama. Namun apabila dalam proses mediasi tidak mendapat titik terang, para pihak yang bersengketa dapat menyelesaikan melalui jalur peradilan baik peradilan umum maupun peradilan TUN.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. 2012. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Ed. 1-6, Jakarta.
- Chomzah Ali Achmad. 2002. *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Harsono Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaan*, Djambatan, Jakarta.
- Harsono, S. 1992. *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Seminar Nasional, Yogyakarta.
- I Made Widyana. 2009. *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)*, PT. Fikahati Aneska, Jakarta.
- Ibrahim Jhony. 2006. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Kurniati Nia. 2016. *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Lubis, Mhd Yamin dan Abd Rahim Lubis. 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Jakarta.
- Marzuki Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Group, Jakarta.
- Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum dan Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta.
- Noor Aslan. 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Nughoru Sigit. 2020. *Metodologi Riset Hukum*, Surakarta.
- Parlindungan A.P. 1986. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.
- Parlindungan.1993. *Komentar Atas UUPA*. Cet VII, Mandar Maju, Bandung.
- Perangin Effendi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, suatu telaah dari sudut pandang Praktisi Hukum*, P.T. Raja Gravindo Perkasa, Jakarta.
- Projodikoro Wirjono. 1984. *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Cetakan Kesembilan Penerbit Sumur Bandung, Jakarta.
- Salindeho Jhon. 2016. *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Samun Ismaya. 2011. *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Santoso Urip. 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Santoso Urip. 2017. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta.
- Siahaan Marihot P. 2005. *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (Teori dan Praktek)*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soedjono. 2007. *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. 16, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sumardjono Maria S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Dan implementasi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Syah M, "Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan," Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara 4, no. 2 (3 Juni 2014): 53, <https://doi.org/10.35968/jh.v4i2.97>.
- Syah Mudakir Iskandar. 2019. *Panduan Mengurus Sertifikat & Penyelesaian Sengketa Tanah*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Jurnal

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

Agus Salim, 2019, "*Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda*," Jurnal USM Law Review.

Bagali, D. P. (2015). *Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda. Lex Privatum.*

Frederik, W. A. P., Ringkuangan, D. R., & Tuwaidan, H. F. (2024). *Pendaftaran Hak Atas Tanah dalam Perspektif Kepastian Hukum.* Amanna Gappa.

Hasan, S. Y., Dungga, W. A., & Imran, S. Y. (2023), "*Penyebab Timbulnya Sengketa Tanah*", Journal of Comprehensive Science (JCS).

Irfansyah, R. F. & Rizka, S. A. (2024). *Tinjauan Yuridis Mengenai Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Tanah Ganda* (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).

Marino, E. F., & Arnanda, R. (2021). *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya.* Jentera: Jurnal Hukum, 4(2).

Mukmin Zakie, "*Konflik Agraria Yang Tak Pernah Reda*", *Jurnal Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 24, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

Rahmat Ramadhani, 2021, "*Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah*," *Jurnal Sosial dan Ekonomi*. 2 (1).

Ramadhan, A. A. (2025). *Sengketa Kompetensi Absolut Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait dengan Perkara Sengketa Pertanahan.* Journal of Mandalika Literature.

Rusyadi, I. (2016). *Kekuatan alat bukti dalam persidangan perkara pidana.* Jurnal Hukum Prioris, 5(2).

Septivany Christa Perdana, 2018, "*Sertifikat Ganda Pada Proyek Pembangunan Rumah Susun (Double Certificate Problem in Condominium Project)*," *Jurnal Legal Reasoning.*

Siyasah, *Asas Kepastian Hukum menurut Para Ahli*, Jurnal Hukum Tata Negara

Thania Audria Radina dkk, 2021, "*Penyelesaian Sengketa Tanah Overlapping Melalui Proses Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Semarang*".

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Sumber lainnya

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi Kedua, Cet 1, (Jakarta Balai Pustaka).

<http://repository.unpas.ac.id/60957/> diakses Rabu, 12 Februari 2025 pukul 17.00 wita.

<https://repository.uinsuska.ac.id/7101/4/Bab%20II%20Tinjauan%20Pustaka.pdf> diakses Selasa, 18 Maret 2025 pukul 23.00 wita.

<https://halojpn.id/publik/d/permohonan/2024-R4VR>, diakses 9 April 2025, pukul 14.05 wita.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 5/Yur/Pdt/2018.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 18/Pdt.G/2018/PN Nab.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria