

**AKIBAT HUKUM SERTIFIKAT GANDA
DALAM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA**

Oleh:

Ricky¹, Sryani Br. Ginting²

¹Mahasiswa Program Studi Hukum UPH Kampus Medan; ²Dosen Program Studi Hukum UPH Kampus Medan

Abstract

Land is a valuable unique right, land certificates are proof of land ownership in Indonesia issued by the National Land Agency. Multiple certificates are a form of legal uncertainty in Indonesian land law, while research is being carried out to find out the legal consequences of multiple certificates of land rights in terms of Indonesian land law. The research results obtained are the legal consequences of overlapping certificates related parties bear losses and cannot exploit or transfer their own land, both certificates issued on the same land are both original certificates because they are legal products from the National Land Agency, Actions that can be taken by a person who feels disadvantaged as a result of multiple certificates can sue a state administrative decision (land certificate, whether it is a certificate of ownership, or other land certificates)

Keywords : Land Certificates, Legal Consequences, Overlapping

Abstrak

Tanah adalah hak unik yang berharga, sertifikat tanah merupakan bukti kepemilikan tanah di Indonesia yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sertifikat ganda merupakan salah satu bentuk ketidakpastian hukum dalam hukum pertanahan Indonesia. Tujuan penelitian dilaksanakan untuk mengetahui akibat hukum dari sertifikat ganda tanah dilihat dari hukum pertanahan Indonesia. Hasil Penelitian yang diperoleh ialah akibat hukum dari sertifikat ganda (*overlapping*) pihak-pihak terkait menanggung kerugian dan tidak bisa mengusahakan ataupun mengalihkan tanah miliknya, kedua sertifikat yang dikeluarkan dalam satu tanah yang sama keduanya merupakan sertifikat asli karena merupakan produk hukum dari Badan Pertanahan Nasional, maka yang dapat dilakukan oleh orang yang merasa dirugikan karena adanya sertifikat ganda dapat menggugat keputusan tata usaha negara. Dalam hal sertifikat tanah mencakup sertifikat hak milik ataupun sertifikat tanah lainnya.

Kata Kunci : Sertifikat Tanah, Akibat Hukum, Tumpang Tindih.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tanah merupakan hak unik yang berharga, sehingga setiap orang yang memiliki tanah memerlukan suatu bukti kepemilikan yaitu sertifikat, dengan sertifikat orang dapat menjual, mengadaikan, menghibahkan, maupun mewariskan hak atas tanahnya ke seseorang baik secara jual beli, maupun penghibahan dan mewariskan hak tersebut. sertifikat dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan sistem pendaftaran tanah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah). Meninjau pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pendaftaran tanah bertujuan untuk memberi perlindungan serta kepastian hukum para pemegang hak atas tanah serta mengatur tanah agar memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia dengan mengelola tanah secara optimal.¹ PP Pendaftaran Tanah menjelaskan sertifikat merupakan tanda bukti hak atas tanah dan bangunan, sertifikat yang dikeluarkan BPN menjadi bukti kepemilikan atas tanah dan bangunan, dalam kemajuan teknologi segala arsip data yang ada dalam BPN di data kembali secara online, hal ini berbanding terbalik dengan data pendaftaran tanah pada zaman kolonial yang menggunakan penulisan secara manual.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria yang menyampaikan terdapat 3 (tiga) tujuan pokok dari UUPA yaitu : hukum agraria nasional disusun guna memberikan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan masyarakat utamanya rakyat petani sebagai rangka meningkatkan masyarakat adil dan makmur, dan hukum agraria nasional merupakan alat untuk memberikan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan di Indonesia, dan yang terakhir hukum agraria Indonesia dibuat untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Hak atas tanah di Indonesia bagi rakyat Indonesia sangat penting, kepastian hukum yang dimaksud dalam hukum agraria nasional ini merupakan kepastian atas kepemilikan hak atas tanah sehingga masyarakat merasa aman tanpa takut adanya perselisihan akibat muncul pihak lain yang mengklaim hak atas tanah tersebut karena hak atas tanah tersebut sudah mempunyai kepastian hukum.

¹ Samun Ismaya, 2013, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu : Yogyakarta, hlm. 81.

Pemerintah Indonesia sangat mendukung pendaftaran tanah, sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pendaftaran tanah bertujuan memberi perlindungan serta kepastian hukum untuk para pemegang hak atas tanah serta mengatur tanah agar memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia dengan mengelola tanah secara optimal.² Yang dilakukan pemerintah melalui politik hukum terutama di bidang pertanahan yaitu pendaftaran tanah untuk jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Walaupun pendaftaran tanah telah dilakukan dari masa kolonial, tanah yang didaftarkan pada masa kolonial itu mempunyai tujuan terutama pada tanah-tanah adat pendaftaran tanah bermaksud untuk mengetahui wajib pajak tanah tersebut (*fiscaal kadaster*) sedangkan tujuan pendaftaran tanah untuk memberi kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah (*rechts kadaster*).³

Pendaftaran tanah secara *online* dan menggunakan teknologi tetap menggunakan kemampuan manusia untuk memasukkan data secara bertahap dari penulisan manual ke teknologi yang menggunakan komputer yang mendaftarkan salah satu data yang disimpan BPN merupakan buku tanah yang telah didaftarkan oleh pemohon atau pemilik tanah. Kemajuan teknologi dalam BPN juga mengundang ketidakpastian hukum dalam penerbitan sertifikat hal ini dapat ditinjau dalam kasus Putusan MA Nomor 38/K/TUN/2014, pokok permasalahan atau sengketa dalam kasus ini merupakan tanah yang sama dalam dua sertifikat yang diterbitkan oleh BPN.

Tanah atas nama Gustina Ratimin sebagai penggugat melawan Kantor BPN dan Menteri Keuangan RI dengan alasan gugatan Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 1455/Desa/Kel.Silalas, tertanggal 19 Juli 2011, dengan surat ukur nomor 0023/Silalas/2011 tanggal 01 Juli 2011 atas nama Gustina Ratimin, dimana penggugat mendapatkan tanah dari Ir.Tumbur ML Tobing dengan Akta Jual Beli Nomor 276/2011 tanggal 7 Nopember 2011 yang dibuat dihadapan Rohmawaty Sondang Saragih, S.H., Sebagai PPAT di Kota Medan, selanjutnya penggugat melakukan proses balik nama ke BPN. Kemudian Penggugat juga menggunakan tanah tersebut untuk diagunkan/jaminkan untuk memperoleh fasilitas kredit di PT.Bank UOB Indonesia, dan selama tanah tersebut dikuasai dan sebagai hak penggugat tidak ada keberatan atau sanggahan dari pihak manapun termasuk dari pemerintah.

Penggugat kemudian mengetahui adanya alas hak lain selain SHM Nomor 1455/Kel Silalas, pada bulan Nopember 2012 yang dimana penggugat didatangi oleh

² Samun Ismaya, *Op.Cit*, hlm. 81.

³ *Ibid*, hlm. 82.

orang tidak dikenal di objek tanah milik penggugat tersebut yang sedang berlangsung pembangunan pagar pada objek tanah sengketa tersebut, orang tidak dikenal tersebut menjelaskan bahwa tanah tersebut merupakan milik Instansi Bea Cukai yang dibuktikan dengan fotokopi Sertifikat Hak Pakai (SHP) Nomor 124/Desa/Kel.Silalas, tertanggal 5 Agustus 2011, dengan surat ukur nomor 00236/Silalas/2011, tanggal 22 Juli 2011 seluas 583 M2 atas nama Pemerintah Republik Indonesia Kementerian Keuangan serta orang tidak dikenal tersebut mendirikan tiang yang menandakan tanah tersebut merupakan milik Kementerian Keuangan.

Sertifikat yang diterbitkan oleh BPN pada tanah Gustina Ratimin telah terdapat ketidakpastian hukum dan perlindungan, sehingga menurut penulis perlu dilakukan penelitian tentang akibat hukum sertifikat ganda dalam hukum pertanahan Indonesia (tinjauan yuridis putusan Mahkamah Agung RI Nomor 38/K/TUN/2014).

2. Rumusan Masalah

Jurnal dengan judul “Akibat Hukum Sertifikat Ganda dalam Hukum Pertanahan Indonesia” yaitu bagaimana akibat hukum terhadap adanya sertifikat ganda?

3. Tujuan Penelitian

Jurnal dengan judul “Akibat Hukum Sertifikat Ganda dalam Hukum Pertanahan Indonesia” yaitu untuk mengetahui akibat hukum terhadap adanya sertifikat ganda.

4. Manfaat Penelitian

Jurnal dengan judul “Akibat Hukum Sertifikat Ganda Dalam Hukum Pertanahan Indonesia” memiliki manfaat penelitian:

- a. Menjadi sumber informasi bagi pembaca, terutama bagi masyarakat yang mengalami kejadian yang sama dalam kasus putusan MA Nomor 38/K/TUN/2014.
- b. Menjadi referensi atau sumber pemikiran bagi peneliti yang akan membahas juga mengenai Sertifikat ganda.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Sertifikat Hak atas Tanah

Pengertian sertifikat menurut Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah) ialah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah

wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁴

2. Kekuatan Pembuktian Sertifikat

Sertifikat diberikan kepada pemegang hak atas tanah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak tersebut. Sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah, UUPA tidak menjelaskan surat tanda bukti hak atas tanah yang di daftar sebagai sertifikat.⁵ Melainkan pada PP Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertifikat, yaitu Salinan dari buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Sifat Pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam Pasal 32 ayat 1 dan 2 PP Pendaftaran Tanah. Ketentuan Pasal 32 ini disebut mempunyai kelemahan, ialah negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan dimasa depan dapat digugat oleh pihak lain yang merasa rugi akibat penerbitan sertifikat tersebut. Pemerintah melihat adanya kelemahan tersebut dan demi meningkatkan perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat, maka dibuat ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah yaitu tujuannya untuk menjadikan sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak

Sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak itu harus memenuhi unsur-unsur diantaranya:

- a. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
- b. Tanah diperoleh dengan itikad baik;
- c. Tanah dikuasai secara nyata;
- d. Dalam waktu lima tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.⁶

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 20.

⁵ Darwis Anatami, 2017, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan Volume 12, hlm. 14.

⁶ Sahnun, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Perss : Malang, hlm. 122.

3. Tugas dan Kewenangan BPN

BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷ Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya BPN dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/kota.⁸

Fungsi BPN:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penerbitan Sertifikat diawali dengan pendaftaran tanah pertama kali, secara sporadik atau sistematis. Pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah terhadap penguasaan tanah di seluruh Republik Indonesia.⁹ Pendaftaran tanah perlu dilaksanakan untuk memberikan kepastian hukum terhadap orang yang menguasai dan memiliki tanah agar mempunyai kekuatan hak didepan hukum dan Negara. Misalnya seseorang mempunyai tanah tapi belum ada sertifikatnya otomatis belum bisa

⁷ Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, Pasal 2.

⁸ Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, Pasal 7 ayat (1).

⁹ Septivany Christa Perdana, Desember 2018, *Sertifikat Ganda Pada Proyek Pembangunan Rumah Susun (Double Certificate Problem In Condominium Project)*, Jurnal Legal Reasoning, Volume 1, Nomor 1, hlm. 68.

diakui dan hanya bisa mengatakan bahwa tanah tersebut adalah tanahnya dan orang lain bisa mengakuinya juga, karna itulah pentingnya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat di atas tanah yang dimiliki agar seseorang mempunyai dasar kepemilikan hak atas tanah.¹⁰

Penerbitan Sertifikat dan Akibat Hukumnya

Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, pejabat yang menandatangani sertifikat adalah

1. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertifikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individu, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹¹

Penerbitan Sertifikat menjadikan pemegang buku tanah sebagai pemegang hak yang berdasarkan UUPA, akan tetapi sebagaimana yang diatur dalam Sistem Publikasi Negatif yang dianut oleh UUPA mengandung unsur positif, surat tanda bukti berupa sertifikat atau sertifikat sementara dinyatakan sebagai pembuktian yang kuat, karena dapat disanggahkan kebenarannya apabila adanya bukti lain maka pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah dianggap pemegang hak yang sah sesuai peraturan UUPA, jika muncul suatu pihak yang mempunyai buku tanah di objek yang sama ada akibat hukumnya. Secara hukum maka masing-masing pihak merupakan pemegang hak yang sah, tetapi siapa yang berhak menguasainya. Maka kedua belah pihak harus membuktikan kepemilikannya masing-masing sesuai dengan Sistem Publikasi Negatif yang mengandung unsur-unsur positif.

Aturan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (UU Administrasi Pemerintah) menjelaskan sertifikat merupakan keputusan tata usaha negara, penerbitan sertifikat merupakan KTUN¹², jika menimbulkan kerugian ataupun adanya pihak yang tidak setuju dengan KTUN tersebut hanya dapat melakukan gugatan di PTUN sesuai dengan peraturan yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁰ Tika Nurjannah, 2016, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*, Jurnal Pemikiran, Penelitian Hukum, Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Volume 3, Nomor 2, hlm. 140.

¹¹ Sahnun, *Op.Cit*, hlm. 122.

¹² Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, Pasal 1 angka 7.

Tinjauan terhadap Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 38/K/TUN/2014, KTUN ini dalam hal SHM Nomor 1445/Silalas atas nama Gustina Ratimin, dan SHP Nomor 124/Silalas. Sehingga yang berwenang mengadili perkara ini adalah PTUN, walaupun dalam kasasi Putusan Nomor 38/K/TUN/2014 bukan merupakan kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadili. Sedangkan penerbitan SHM Nomor 1445/Silalas dan SHP Nomor 124/Silalas merupakan penerbitan dari BPN dan akibat penerbitan SHP tersebut menyebabkan adanya tumpang tindih atau *overlapping*

BPN mengakui adanya kekeliruan yang menempatkan SHP Nomor 124/Silalas dalam Nomor identifikasi bidang (NIB) yang sama dengan SHM Nomor 1445/Silalas yaitu 01599 sehingga lokasi dan bidang tanah dalam pemetaan pihak BPN telah terjadi kekeliruan dan sesuai dengan peraturan peradilan TUN sengketa SHM Nomor 1445/Silalas dan SHP Nomor 124/Silalas bukan mengenai kepemilikan tetapi membahas prosedur penerbitan SHP Nomor 124/Silalas diatas SHM Nomor 1445/Silalas yang tumpang tindih seluruhnya sesuai dengan NIB yang sama, dalam hal ini seharusnya tidak bisa dilakukan penerbitan Sertifikat lain di atas sertifikat yang masih berlaku karena dalam sistem BPN sebelum melakukan penerbitan sertifikat harus dilaksanakna cek bersih, maka dari itu kewenangan PTUN dalam sengketa ini sudah pasti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akibat Hukum terhadap Sertifikat Ganda (*Overlapping*)

Sertifikat hak atas tanah adalah buku tanah yang menjadi suatu alat bukti kepemilikan atas tanah dan bangunan, yaitu pemilik buku tanah dapat mengusahakan tanah dan bangunan yang berada di atas tanah tersebut. Sertifikat hak atas tanah sendiri diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang melalui beberapa prosedur sebelum diterbitkan, penerbitan sertifikat dan penandatanganan dilakukan oleh pihak BPN. Seiringnya berjalannya waktu ditemukan adanya beberapa pemegang hak atas tanah di satu objek tanah yang sama (*overlapping/tumpang tindih*), yang dihadapi masyarakat sebagai pemegang buku tanah adalah ketakutan akan adanya hak atas tanah yang lain di atas objek tanahnya. Tumpang tindih (*Overlapping*) adalah ada dua atau lebih sertifikat yang berada di satu objek tanah, karena sebagian tanah atau seluruh objek tanah termasuk dalam sertifikat yang lain, *overlapping* terbagi atas sebagian, seluruhnya.¹³

¹³ Iwan Permadi, 2016, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Yustisia volume 5, Nomor 2, hlm. 461.

Sertifikat ganda (Tumpang tindih) dapat menyebabkan sengketa tanah menurut yang penulis gunakan untuk menganalisis dalam penelitian dan beberapa pendapat ahli, maka terdapat beberapa faktor penyebab (Overlapping/tumpang tindih) antara lain sebagai berikut :

1. Mudakir Iskandar Syah dalam jurnalnya menjelaskan bahwa beberapa faktor penyebab sertifikat ganda adalah akibat tidak adanya basis data yang valid mengenai tanah secara detail di Kantor BPN. Sehingga apabila tanah tersebut didaftarkan lagi maka dapat diketahui tanah tersebut sudah bersertifikat. Ataupun adanya keteledoran BPN dalam pelaksanaan bywerken peta pendaftaran. Yaitu setiap melaksanakan pengukuran bidang tanah harus diikatkan dengan titik dasar teknik yang ada dan penempatan gambar bidang tanah harus digambar pada posisi yang tepat pada peta pendaftaran tanah. Seringkali karena kurang teliti terjadi salah penempatan gambar ataupun lupa tidak digambar pada Peta Pendaftaran.¹⁴
2. Elza Syarief dalam bukunya yang berjudul *Menuntaskan Sengketa Tanah* mengemukakan pendapat bahwa, secara umum sengketa tanah timbul akibat faktor-faktor sebagai berikut:
 - a. Peraturan yang belum lengkap;
 - b. Ketidaksesuaian peraturan;
 - c. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
 - d. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
 - e. Data tanah yang keliru;
 - f. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
 - g. Transaksi tanah yang keliru;
 - h. Ulah pemohon hak.¹⁵
3. Bernhard Limbong dalam bukunya *Konflik Pertanahan dalam sengketa pertanahan* terdapat dua hal yang penting yaitu sengketa pertanahan secara umum dan sengketa pertanahan secara khusus, sebagaimana terdapat dalam Keputusan BPN RI Nomor

¹⁴ Mukadir Iskandar Syah, 2014, *Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, Fakultas Universitas Suryadarma, Volume 4, Nomor 2, hlm. 53-54.

¹⁵ Satino Mulyadi, 2019, *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda*, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, Jurnal Yuridis Vol.6 Nomor 1. hlm. 155.

34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

a. Secara Umum

1) Faktor hukum

a) 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. Tumpang tindih peradilan, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), pengadilan perdata, serta peradilan pidana, merupakan tiga peradilan yang menangani sengketa tanah. Serta jika pihak yang menang di peradilan perdata tidak pasti menang dalam peradilan pidana. Selain itu, sumber daya aparatur agraria juga merupakan hal yang memicu timbulnya sengketa.

b) Penyelesaian dan birokrasi berbelit-belit Penyelesaian perkara melalui jalur litigasi di Indonesia melelahkan, memakan biaya dan waktu yang banyak 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.

2) Faktor non-hukum

a) Tumpang tindih penggunaan tanah

Pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, fungsi tanah beralih dari sebagai produksi pangan menjadi tempat tinggal. Pemerintah terus mengedepankan proyek pembangunan. Menyebabkan tanah memiliki kepentingan yang berbeda bagi masyarakat. Itulah mengapa pertumbuhan sengketa tanah yang terus menerus meningkat.

b) Nilai ekonomis tanah yang tinggi Sejak masa orde baru

Nilai tanah semakin tinggi ini terkait dengan politik peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dilaksanakan pemerintah dengan menitikberatkan pada pembangunan. Pemerintah orde baru mengeluarkan kebijakan berupa tanah sebagai bagian dari sumber daya agraria tidak lagi menjadi sumber produksi atau tanah tidak lagi untuk kemakmuran rakyat, tetapi tanah sebagai aset pembangunan demi mengejar pertumbuhan ekonomi dan kebijakan tersebut sangat merugikan rakyat. Fungsi tanah dikesampingkan karena semuanya berorientasi pada bisnis. Kebijakan pemerintah orde baru, dapat menimbulkan sengketa penguasaan sumber daya agraria antara pemilik tanah dalam hal ini rakyat dengan para pemilik modal yang difasilitasi pemerintah.

- c) Kesadaran masyarakat meningkat perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah ikut berubah. Terkait dengan tanah sebagai aset pembangunan, yaitu tanah bukan menjadi sumber produksi tetapi fungsi tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.
- d) Pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan hanya diberikan seadanya bahkan diserahkan dengan sukarela dan cuma-cuma, dan seiring berjalannya waktu berubah mengacuh pada nilai jual objek pajak (NJOP). Waktu berlalu dan kompensasi yang diminta masyarakat terhadap tanah mereka sesuai dengan harga pasar bahkan terkadang melebihi harga pasar ataupun dengan kompensasi lain berupa pemukiman dengan fasilitas yang sama atau lebih baik dari tempat asal mereka yang digunakan pemerintah untuk area pembangunan.
- e) 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, dan menyebabkan setiap jengkal tanah dipertahankan.

- f) Kemiskinan, kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berkaitan. Dalam memenuhi kebutuhan pertanahan, masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan kepemilikan 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.

b. Secara Khusus

- 1) Kasus penguasaan dan kepemilikan Sengketa pertanahan yang berkaitan dengan masalah penguasaan dan kepemilikan 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.
- 2) 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.
- 3) 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 (BPN) maupun yang masih dalam proses penetapan.

- 4) Kasus pelaksanaan putusan. Kasus pelaksanaan putusan biasanya menimbulkan sengketa karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subjek atau objek 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.¹⁶

4. Iwan Permadi dalam Jurnal Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, menjelaskan sertifikat ganda adalah akibat adanya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah yang disebut cacat hukum administrasi. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan, sertifikat hak atas tanah yang cacat hukum administratif adalah sertifikat hak atas tanah yang mengandung kesalahan antara lain sebagai berikut: kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subjek hak, kesalahan objek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, data yuridis dan data fisik tidak benar atau kesalahan lainnya yang bersifat administratif.¹⁷

Faktor-Faktor penyebab adanya Sertifikat Ganda (tumpang tindih) menurut Kepala Sub Seksi Penangan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Kota Medan yaitu

- a. Patokan Salah, dalam pengukuran tanah patokan tanah yang diberitahu oleh masyarakat atau disebut pemohon salah dan menyebabkan posisi pengukuran tanah menjadi tidak sesuai.
- b. Pemekaran Wilayah, pada masa pemekaran wilayah dalam kewenangan penerbitan sertifikat di Kota Medan terdapat tumpang tindih penerbitan sertifikat yaitu antara

¹⁶ Angga. B. Ch. Eman, 2013, *Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda oleh Badan Pertanahan Nasional*, Jurnal Lex et Societatis, Volume 1, nomor 5, hlm. 33-34

¹⁷ Irwan Permadi, *Op.Cit*, hlm. 459.

BPN Kota Medan dengan BPN tingkat II lainnya terdapat kewenangan yang sama dalam penerbitan sertifikat.

- c. Oknum jahat, oknum yang bekerja sama dengan pejabat BPN dalam mengeluarkan sertifikat di tanah milik orang lain dan menyebabkan perebutan kepemilikan tanah.¹⁸

Tindaklanjut faktor-faktor di atas dapat disimpulkan bahwa sertifikat ganda dilihat dalam penerbitan maka keduanya adalah asli, karena keduanya mempunyai Salinan/arsip di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal ini disebabkan karena suatu bidang tanah yang telah mempunyai sertifikat dilakukan pendaftaran tanah pada Kantor Pertanahan kembali. Keaslian sertifikat tersebut disebut asli karena memang produk BPN dan hanya BPN yang berhak mengeluarkannya tetapi adanya kejanggalan yaitu kedua sertifikat mempunyai lokasi, letak maupun luas yang sama atau terdapat luas yang saling bersamaan. Tetapi secara hukum administrasi telah cacat dan berhak di batalkan.

Tumpang tindih kepemilikan atau istilah yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sertifikat ganda, menimbulkan ketidakpastian hukum atau tidak adanya perlindungan hukum terhadap pemilik tanah terkait. Sehingga sengketa tanah pun tak terelakkan. Akibat hukum adanya 2 (dua) buku tanah/sertifikat di objek tanah yang sama, akan menimbulkan tumpang tindih penguasaan tanah dan masing-masing pihak akan mengklaim kepemilikan tanah. Pemegang fisik objek tanah tidak dapat menjual tanah atau mengoperasikan tanah secara maksimal karena adanya buku tanah/sertifikat lain di objek tanahnya. Di satu sisi pemilik buku tanah hanya mempunyai buku tanah yang membuktikan kepemilikan tanpa bisa menguasai objek tanah tersebut. Adanya sertifikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum, karena tujuan diadakan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh buku tanah (sertifikat) sebagai alat pembuktian. Dengan munculnya sertifikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum yaitu tidak sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah, penerbitan sertifikat ganda disebut tidak memberi kepastian hukum karena sertifikat ganda tidak bisa menjadi alat bukti yang pasti karena keduanya berkekuatan hukum sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan salah satu sertifikat tidak berkekuatan hukum. Adanya dua sertifikat atas sebidang tanah atau tumpang tindih, maka ada kemungkinan bahwa kedua sertifikat tersebut sama-sama

¹⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Sub Seksi Penetapan Sengketa, Konflik dan Perkara di Kantor Pertanahan Kota Medan.

memiliki kekuatan yang sah menurut undang-undang.¹⁹ Sertifikat ganda dapat menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap sertifikat dan kinerja pihak BPN. Karena sertifikat hak atas tanah seharusnya merupakan tanda bukti yang kuat, bagaimana bisa disebut mempunyai bukti kuat jika pemilik sertifikat tidak bisa menguasai dan mengelola objek tanahnya yang menyebabkan kerugian pada pemegang sertifikat.

Kerugian yang dapat diartikan dalam hal ini adalah pemegang hak atas tanah yang berusaha untuk mendapatkan status kepemilikannya akan menggugat pemilik hak atas tanah lain di objek tanah yang sama, akan tetapi adanya persidangan menyebabkan para pihak kehilangan waktu yang lama, biaya dalam melakukan persidangan, serta pihak yang mengalami kekalahan harus menerima pembatalan sertifikat, dan biaya pendaftaran tanah yang telah dikeluarkan apalagi tanah yang luas memerlukan biaya yang tidak sedikit ataupun pihak yang kalah mempunyai usaha di atas tanah objek sengketa yang menyebabkan kehilangan kepemilikan dan sumber mata pencaharian. Adapun pemilik tanah yang mencoba melakukan upaya menjual tanah tidak bisa melaksanakan upaya jual beli ataupun yang lain, karena adanya tumpang tindih kepemilikan yang mengakibatkan para pembeli tidak yakin dengan kekuatan sertifikat tersebut. Sehingga pemilik sertifikat merasa dirugikan karena tidak dapat mengalihkan status tanah tersebut.²⁰

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Akibat hukum dari adanya tumpang tindih (*overlapping*) adalah menyebabkan kerugian pada pemegang hak atas tanah yang sah, pemegang hak atas tanah harus mengalami kesulitan dalam membuktikan kepemilikan tanahnya, serta tidak bisa dialihkan baik melalui perbuatan hukum (seperti jual beli atau membebaskan hak tanggungan/kredit), ataupun karena hukum (seperti waris). Dapat dilihat dalam kasus Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 38 K/TUN/2014, yaitu pemilik objek tanah membuktikan kepemilikan tanah dan harus menjalankan lamanya persidangan sehingga memakan waktu dan biaya yang banyak. Serta tidak sesuai dengan Tujuan Pendaftaran Tanah Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang dimana dasar aturan pendaftaran tanah, akibat hukum lainnya masyarakat menjadi kurang percaya kepada

¹⁹ Anissa Aulia, 2016, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sah Hak Atas Tanah Dengan Adanya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 5, Nomor 2, hlm 3.

²⁰ Tika Nurjannah, *Op.Cit.*, hlm. 143.

instansi pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pejabat yang berwenang dalam mengeluarkan sertifikat.

2. Saran

Pemerintah harus meningkatkan pengawasan terhadap sistem pendaftaran tanah di Indonesia, dengan mengeluarkan peraturan baru yang mengatur sistem pertanahan Indonesia. Yaitu memberikan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat atau lebih tepatnya melakukan revisi Undang-Undang Pokok Agraria tepatnya membuat peraturan yang menanggulangi sertifikat ganda baik berupa pemberian hukuman penjara dan denda yang lebih berat dari undang-undang yang sedang berlaku. Serta pemerintah harus mengawasi tugas dan kewenangan dari BPN di setiap daerah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan dari pihak BPN harus bisa melayani masyarakat atau pemohon dengan baik serta sesuai dengan tugas dan fungsi yang berlaku, baik itu permohonan untuk hadir di persidangan ataupun dalam proses pembatalan dan pendaftaran sertifikat BPN harus membantu masyarakat secara tulus dan tanpa pamrih karena tugas dan kewenangan pejabat pemerintah untuk melayani kepentingan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta : Universitas Indonesia
- Riduan, 2010, *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian*, Bandung : Alfabeta
- Ismaya, Samun, 2013, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu : Yogyakarta
- Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Perss : Malang
- Fuady, Munir, 2018, *Metode Riset Hukum : Pendekatan Teori dan Konsep*, Depok : Raja Grafindo Persada
- Eman, Angga. B. Ch, 2013, *Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda oleh Badan Pertanahan Nasional*, Jurnal Lex et Societatis, Volume 1, nomor 5
- Aulia, Anissa, 2016, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sah Hak Atas Tanah Dengan Adanya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 5, Nomor 2
- Syah, Mukadir Iskandar, 2014, *Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, Fakultas Universitas Suryadarma, Volume 4, Nomor 2,

Nurjannah, Tika 2016, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*, Jurnal Pemikiran, Penelitian Hukum, Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Volume 3, Nomor 2

Permadi, Iwan, 2016, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Yustisia volume 5, Nomor 2

Anatami, Darwis, 2017, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan Volume 12

Perdana, Septivany Christa, 2018, *Sertifikat Ganda Pada Proyek Pembangunan Rumah Susun (Double Certificate Problem In Condominium Project)*, Jurnal Legal Reasoning, Volume 1, Nomor 1

Mulyadi, Satino, 2019, *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda*, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, Jurnal Yuridis Vol.6 Nomor 1.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor : 38/K/TUN/2014.