

ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA BUKTI KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH GANDA DI KOTA BATU

Indah Andrijasari¹, Anwar Cengkeng², Sirajuddin³

ABSTRAK

Penelitian ini menghasilkan, *Pertama*, kasus sertipikat ganda terjadi disebabkan penelantaran obyek tanah oleh pemilik sah nya sampai obyek tanah tersebut ditumbuhi semak belukar, lalu kemudian ada orang yang memanfaatkan tanah tersebut dikarenakan tanah tersebut seperti tak bertuan. Dengan penguasaan secara fisik (dikelola), orang tersebut memohonkan juga sertipikat tanah atas obyek tanah tersebut. Sehingga dikemudian hari, terdapat 2 sertipikat hak milik atas obyek tanah yang sama. *Kedua*, Penyelesaian dari sengketa kasus sertipikat ganda melalui dua jalur penyelesaian, yakni jalur litigasi (melalui pengadilan) dan non-litigasi (di luar pengadilan). Dengan terjadinya sengketa kasus sertipikat ganda, seringkali pemilik tanah melakukan gugatan di pengadilan umum (perdata atau tata usaha negara) dikarenakan kasus sengketa tersebut merupakan suatu hal yang menciderai perihal kepemilikan yang sah.

Kata Kunci: *Sengketa Tanah, Sertipikat Ganda, BPN Kota Batu*

ABSTRACT

This research resulted, First, the double certificate case occurred due to neglect of the land object by its legal owner until the object was overgrown with shrubs, then then there were people who used the land because the land was like no man's land. With physical control, the person also invokes land certificates for the object of the land. So that in the future, there are two certificates of ownership of the same land object. Second, Settlement of dual certificate disputes through two channels of settlement, namely litigation (through court) and non-litigation (outside court). With disputes involving multiple certificates, landowners often file a lawsuit in a general court (civil or state administration) because the dispute case is a matter that injures legal ownership.

Keywords: *Land Dispute, Double Certificate, BPN of Batu City*

PENDAHULUAN

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam merupakan salah karunia Tuhan Yang Maha Esa. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan dari semenjak manusia lahir hingga manusia meninggal dunia. Manusia hidup dan berkembang biak serta melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap manusia berhubungan dengan tanah. Olehnya itu tanah persoalan tanah ini perlu ditata dan dibuatkan perencanaan dengan hati-hati dan penuh kearifan.⁴ Tanah yang merupakan bagian dari bumi menurut konsep Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960

dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Menurut Aminuddin Salle, bahwa pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Demikian juga beraspek privat dan beraspek publik. Secara formal, kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh nrgara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹ Penulis adalah Mahasiswa serta Advokat dan Konsultan Hukum pada Kantor "KANTATA LAW FIRM" yang berdomisili di Kabupaten Malang, Jawa Timur

² Dosen Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Univ. Widyagama Malang

³ Dosen Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Univ. Widyagama Malang

⁴ H.Bagindo Syarifuddin, M. Yamin Jinca, M. Said Nisar, *Seminar Mobilisasi Tertib Pertanahan Dalam PJP II*, Kantor Wilayah B.P.N. Sulawesi Selatan: 1996

Menurut Pasal 4 Ayat (1) UUPA tanah adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Pasal 4 Ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah-tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.⁵

Tanah merupakan faktor utama dalam melaksanakan pembangunan, meningkatnya pembangunan akan meningkatkan pula kebutuhan atas tanah, maka dari itu perlu adanya kewenangan pemerintah untuk menetapkan kebijaksanaan pertanahan dalam bentuk asas-asas penguasaan tanah yang pada dasarnya untuk melaksanakan ketentuan konstitusional Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bertujuan untuk mendukung kegiatan pembangunan guna meletakkan dasar bagi terciptanya suatu tata kehidupan dalam masyarakat dimana penguasaan tanah dapat memberikan nilai ekonomis secara maksimal dan jaminan hukum bagi yang mempunyainya.

Secara konstitusional Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dasar tersebut dapat kita ketahui bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁶ Ketentuan dasar ini dilaksanakan lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA yang bertujuan untuk mewujudkan apa

yang digariskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah sebuah Undang-Undang yang memuat dasar-dasar pokok di bidang agrarian yang merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum agraria guna dapat diharapkan memberikan adanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air, dan tata ruang angkasa serta kekayaan alam di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.

Pendaftaran tanah merupakan suatu sarana penting untuk terwujudnya kepastian hukum di seluruh wilayah Indonesia, adanya jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia ketentuan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dengan melihat ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria maka akibat hukum dari pendaftaran tanah itu adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim dikenal dengan sebutan kepemilikan hak atas tanah tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah. Kepemilikan hak atas tanah tanah yang diberikan itu akan memberikan arti dan peranan bagi pemegang hak yang bersangkutan.

Namun dalam praktik sekarang ini berkenaan dengan kepemilikan hak atas tanah tanah, tidak jarang telah terjadi terbit 2 (dua) atau lebih kepemilikan hak atas tanah tanah di atas sebidang tanah yang sama atau yang biasa dikenal dengan kepemilikan hak atas tanah ganda. Dua atau lebih kepemilikan hak atas

⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Kepemilikan hak atas tanah dan Permasalahan* (Jakarta, 2002), hlm. 111

⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta, 2008), hlm. 50

tanah tanah yang terbit atas tanah yang sama ini lazim dikenal dengan tumpang tindihnya (*overlapping*) kepemilikan hak atas tanah yang membawa akibat ketidakpastian hukum pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.⁷

Tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah atau kepemilikan hak atas tanah ganda merupakan persoalan yang sering ditemui di masyarakat, karena tanah merupakan hal yang sangat penting di dalam kehidupan, dimana persoalan tanah menjadi salah satu persoalan yang utama, serius, dan sensitif karena mudah menimbulkan konflik sosial dan juga melibatkan lembaga-lembaga yang berwenang dalam hal penyelesaiannya.

Permasalahan-permasalahan seperti di atas ini banyak ditemukan di Kota Batu Malang, sehingga perlu adanya upaya kongkrit yang harus dilakukan agar permasalahan tersebut bisa diselesaikan dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan bagi pihak yang berkepentingan. Untuk itu berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan suatu kajian hukum dalam bentuk penelitian hukum dengan judul "**Analisis Penyelesaian Sengketa Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Ganda di Kota Batu**". Alasan penulis memilih lokasi Kota Batu sebagai lokasi penelitian dikarenakan banyaknya konflik sengketa kepemilikan hak atas tanah ganda yang bermunculan di Kota Batu. Kemunculan konflik-konflik tersebut dikarenakan kesadaran masyarakat yang semakin meningkat terhadap tingginya nilai ekonomis tanah di kota tersebut. Serta tidak jarang orang menyebut tanah di Kota Batu sudah seperti emas hitam yang diperebutkan kepemilikannya oleh banyak orang. Alasan lain munculnya konflik kepemilikan hak atas tanah ganda juga disebabkan karena visi dari pemerintah, dimana tanah sebagai aset dalam pembangunan merupakan cita-cita pemerintah demi mengejar pertumbuhan ekonomi, sehingga

dengan visi tersebut ada kalanya kebijakan-kebijakan yang dibuat sangat merugikan rakyat.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis, dimana lokasi penelitian dilakukan di wilayah administratif kantor badan pertanahan nasional kota batu. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus dan pendekatan undang", dengan metode analisis deskriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penyebab Terjadinya Sertipikat dan atau Kepemilikan Ganda yang Menimbulkan Sengketa Tanah

Sengketa sertipikat ganda timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan berupa tuntutan atas keputusan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, pengajuan keberatan bertujuan pemilik sertipikat dapat menyelesaikan secara administrasi untuk mendapat koreksi dari Pejabat Tata Usaha Negara. Untuk menyelesaikan sengketa sertipikat ganda ditempuh jalan musyawarah bila tidak ada kesepakatan dapat diselesaikan sepihak oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, jika para pihak masih tidak dapat menerima keputusan tersebut dapat mengajukan gugatan pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan keputusan kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada putusan peradilan perdata, kewenangan membatalkan atau mencabut suatu keputusan menjadi wewenang Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional. Kasus-kasus yang ada di Pengadilan memperlihatkan bahwa gugatan-gugatan sertipikat tanah ke Pengadilan Tata Usaha Negara tidak lepas dari pelaksanaan pendaftaran tanah yang belum baik, sehingga menimbulkan permasalahan dari kekuatan hukum sertipikat. Karena itu untuk menanggulangi timbulnya sertipikat dan atau kepemilikan hak atas tanah

⁷ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya* (Bandung, 1993), hlm. 73

yang mengandung cacat hukum perlu adanya upaya aktif dan peran serta dari segenap lapisan masyarakat baik instansi pemerintah maupun warga masyarakat serta instansi yang terkait dengan bidang pertanahan, dan peranan lembaga penegak hukum atau badan peradilan.

Sebelum membahas terkait dengan penyebab terjadinya sertipikat dan atau kepemilikan ganda yang menimbulkan sengketa tanah di wilayah BPN Kota Batu, penulis terlebih dahulu akan menjelaskan terkait dengan kasus sertipikat dan atau kepemilikan ganda yang terjadi di wilayah BPN Kota Batu yang sudah diputus oleh Pengadilan.

a. Kasus Srigati Melawan Badan Pertanahan Nasional Kota Batu

Dalam penelitian ini, penulis mengambil satu kasus yang sangat menarik jika ditinjau dari

segi duduk sengketa hingga putusan, upaya banding dan upaya kasasi. Kasus tersebut dalam Putusan PTUN Nomor: 48/G/2017/PTUN.SBY. Penggugat dengan surat gugatannya tertanggal 26 April 2017 kemudian diperbaiki pada tanggal 23 Mei 2017 dengan Subyek atas nama Srigati selaku Penggugat dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batu selaku Tergugat. Sedangkan Objek sengketa berupa 18 Seripikat Hak Milik (yang telah dijelaskan sebelumnya) yang dikuasai oleh Rusmoprasodo Liyanto.

Adapun gugatan yang dilakukan oleh Srigati tersebut mendapatkan perlawanan oleh Tergugat sampai dengan upaya kasasi, adapun uraian kasus tersebut penulis uraikan dalam bentuk tabel dibawa ini:

Tabel 1
Kasus Srigati melawan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Batu
Putusan Nomor: **48/G/2017/PTUN.SBY**
(Gugatan – Banding – Kasasi)

No.	Putusan PTUN Nomor: 48/G/2017/PTUN.SBY	Putusan PTTUN Nomor: 199/B/2017/PT.TUN.S BY	Putusan MA Nomor: 307/K/TUN/2018
1	Majelis hakim menyatakan eksepsi Tergugat tidak dapat diterima, majelis hakim juga mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya. Srigati sebagai Penggugat dan BPN selaku Tergugat.	Pihak tergugat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Selanjutnya, PTTUN menerima permohonan banding dari Pembanding/tergugat	Terbanding mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, karena merasa ketidakpuasannya dengan putusan PTTUN Nomor: 199/B/2017/PT.TUN.SBY yang membatalkan Putusan Nomor: 48/G/2017/PTUN.SBY. Pemohon kasasi/terbanding meminta agar 1. Menerima dan mengabulkan permohonan Kasasi Pemohon Kasasi; 2. Membatalkan Putusan PTTUN Surabaya Nomor: 199/B/2017/PT.TUN.SBY tanggal 11 Januari 2018.
2	PTUN memutuskan bahwasannya obyek yang diperkarakan 'sah' dimiliki oleh Srigati/penggugat sebagai ahli waris dari Paimin berdasarkan Surat Pernyataan Waris tanggal 08 Juli 2014. PTUN meminta tergugat/BPN membatalkan seluruh	Membatalkan Putusan Nomor: 48/G/2017/PTUN.SBY, pada tanggal 29 Agustus 2017 yang dimohonkan banding oleh Pembanding/tergugat.	Majelis Hakim Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi Srigati, serta menghukum Pemohon Kasasi membayar biaya perkara pada tingkat kasasi sejumlah Rp 500.000 (Lima ratus ribu rupiah).

	sertipikat berjumlah 18 sertipikat atas nama Rusmoprasodo Liyanto.		
--	--	--	--

b. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Sertifikat Ganda di Kota Batu

Pendaftaran tanah perlu dilakukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap orang yang menguasai dan memiliki tanah agar nantinya mempunyai kekuatan hak di depan hukum dan Negara. Jadi misalnya seseorang memiliki tanah tapi belum ada sertipikatnya otomatis belum bisa diakui dan hanya bisa mengatakan bahwa tanah tersebut adalah tanahnya dan mungkin saja orang lain ikut mengakuinya juga, karena itulah pentingnya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat di atas tanah yang dimiliki agar seseorang mempunyai dasar kepemilikan hak atas tanah.

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah seseorang yang didalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, merupakan pegangan kepada pemiliknya akan bukti-bukti haknya yang tertulis. Oleh karenanya dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah, setiap satu sertifikat hak atas tanah diterbitkan untuk satu bidang tanah. Namun nyatanya sampai saat ini masih sering terjadi kasus tentang sertifikat ganda dimana satu bidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat.

Menurut Ibu Ganggawati Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan BPN Kota Batu, dari hasil wawancara mengatakan: “Kenapa bisa seperti ini? Karena saat itu kita belum punya peta dasar, jadi dasarnya permohonan sertipikat hanya dengan surat dari kepala desa, dan pernyataan bukan tanah sengketa dan milik dia. Namun yang sering terjadi adalah orang menyatakan sudah ada sertipikatnya kemudian dia tidak memanfaatkan tanah tersebut atau dibiarkan saja, seperti tanah kosong yang tidak dikelola, tak dimanfaatkan sampai ditumbuhi semak-semak, belukar. Lalu ada

orang yang datang memanfaatkan tanah tersebut selanjutnya dia daftarkan juga, dia tidak tau kalau tanah tersebut sudah ada pemiliknya, oleh Badan Pertanahan Nasional dia pergi survei, diukur makanya terbitlah sertipikat. Apabila ada oknum BPN yang berani bermain-main dengan ini, maka BPN tak akan melindungi oknum BPN yang terlibat, dan bertindak tegas.”⁸

Menurut Bapak Sarjono yang menjabat Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan, mengatakan bahwa: “Sertifikat ganda memang sering terjadi, tidak hanya di Kota Batu saja, faktor adanya sertipikat ganda itu biasanya ada sebidang tanah yang sudah dimiliki oleh A, lalu ditinggalkan tanpa dimanfaatkan, dan akhirnya datanglah si B sebagai orang yang ingin memanfaatkan tanah tersebut, dan akhirnya disertipikatkan. Selanjutnya persoalan datang dari pihak pertanahan itu sendiri, artinya data-data yang ada di pertanahan itu belum mampu secara jelas menentukan bahwa diatas tanah tersebut sudah ada sertipikat dan juga Badan Pertanahan Nasional yang belum secara lengkap mengimpentarisir tanah-tanah mana yang sudah terdaftar. Faktor lain dari kendala itu juga biasanya ditunjang oleh pemerintahan setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah disertipikatkan atau sudah ada penguasaannya. Di lain sisi, kejadian sertipikat ganda biasanya bisa terjadi juga dengan modus berupa pengakuan kehilangan sertipikat oleh pemilik, kemudian si pemilik memohonkan sertipikat baru di Kantor BPN, tetapi biasanya sertipikat itu tidak hilang, hanya dijaminan untuk mendapatkan pinjaman.”⁹

Dalam Sertipikat Ganda yang perlu diperhatikan adalah posisi kasusnya, karena bisa disebabkan berbagai hal, dan dari hasil wawancara yang telah dilakukan, dapat

⁸ Ganggawati W., Kasi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan BPN Kota Batu, Hasil wawancara di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batu, pada 16 Mei 2019 Pukul 12.30 WIB.

⁹ Sarjono, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan, BPN Kota Batu, Hasil wawancara di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batu, pada 17 Mei 2019 Pukul 10.00 WIB.

disimpulkan bahwa kebanyakan yang menyebabkan munculnya Sertipikat Ganda adalah Kesalahan dari pemilik tanah itu sendiri yang tidak memperhatikan tanah miliknya dan tidak memanfaatkannya dengan baik sehingga di ambil alih oleh orang lain dan kemudian di manfaatkan karna merasa bahwa tanah tersebut tidak bertuan atau tidak ada pemiliknya. Karna merasa sudah lama menguasai tanah itu, orang tersebut kemudian mengklaim bahwa tanah tersebut adalah miliknya dan menerbitkan sertipikat di atas tanah tersebut tanpa mengetahui bahwa diatas tanah itu sudah tersertipikat, atau Sewaktu dilakukan pengukuran atau penelitian dilapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas tanah yang salah, serta Adanya kesengajaan dari pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali sertipikat yang sebenarnya sudah ada dengan memanfaatkan kelemahan lembaga Badan Pertanahan Nasional karena merasa pembuatan sertipikat baru lebih mudah dan lebih murah daripada melakukan peralihan hak atas tanah. Selanjutnya dari Badan Pertanahan Nasional karena tidak adanya basis data yang detail mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar. Seharusnya tanah-tanah yang didaftarkan pada Kantor Pertanahan dilakukan pencatatan dan pencoretan pada peta-peta pendaftaran, sehingga apabila tanah tersebut didaftarkan lagi maka dapat diketahui tanah tersebut sudah bersertipikat atau belum. Jadi, data yang ada belum sistematis meskipun sekarang sudah ada perbaikan tapi masih banyak sertipikat-sertipikat lama tidak terimpentarisir sehingga memungkinkan munculnya sertipikat ganda karna disini badan pertanahan hanya tinggal terima permohonan, atau karena ketidakteelitian Pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat tanah, disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi sehingga bertindak menyeleweng dalam

artian tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Kemudian faktor pemerintah setempat, kelurahan atau desa yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah disertipikatkan dan sudah ada penguasaannya atau data yang tidak valid. Jika ada orang yang memohon untuk membuat surat penguasaan tanah yang kemudian diterbitkan, lalu tiba-tiba karena ada orang yang berniatan tidak baik yang datang mengaku memiliki tanah tersebut dan ingin membuat surat penguasaan tanah. Oleh pemerintah setempat dibuatkan dan terkadang mereka tidak melakukan pengukuran, tidak melakukan pengecekan lokasi apakah tanah tersebut benar tanahnya atau tanah tersebut belum terdaftar atas nama orang lain. Atau Untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya sehingga lebih memudahkan bagi seseorang yang memiliki niat tidak baik untuk menggandakan sertipikatnya. Terkadang keteledoran Badan Pertanahan Nasional dalam pelaksanaan plotting Peta Pendaftaran. Dimana 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.¹⁰ Selanjutnya adanya surat bukti atau pengaduan hak yang ternyata terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan, atau tidak berlaku lagi. Faktor lain dari munculnya sertipikat ganda adalah Tidak cukup tersedianya peta pendaftaran tanah yang meliputi seluruh wilayah kabupaten/kota, dan banyak gambar bidang tanah yang tidak dipetakan. Untuk saat ini tersedia Peta Base Map dengan aplikasi *Land Office Computerism (LOC)* (kantor pertanahan) dan fasilitas *Autocad Map* yang bisa digunakan untuk *bywerken* Peta, akan tetapi informasi yang disajikan masih kurang mendukung.¹¹ Selanjutnya, bisa saja penyebab lainnya dari

¹⁰ Mudakir Iskandar Syah, *Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan*, Jurnal Ilmiah

Hukum Dirgantara – Fakultas Hukum Universitas Suryadarma, Volume 4 No. 2, Maret 2014, hlm. 53.

¹¹ *Ibid*, hlm. 54.

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

Dalam sebuah jurnal yang penulis baca, ada beberapa faktor utama yang menyebabkan timbulnya sertipikat kepemilikan ganda, jurnal tersebut dipublikasikan dari hasil penelitian di Kantor Pertanahan/Agraria dan Tata Ruang di kota Pontianak,¹³ faktor-faktor tersebut ialah:¹⁴

- 1) Objek tanah tidak di kuasai secara fisik oleh pemilik tanah.
- 2) Batas-batas tanah tidak dipelihara dengan baik.
- 3) Pemilik Tanah tidak mengetahui secara tepat letak tanahnya.
- 4) Adanya sengketa warisan.
- 5) Pengakuan kepemilikan yang dilandasi penemuan surat-surat lama.
- 6) Proses terbitnya sertipikat tanah yang tidak sempurna.
- 7) Pelaksanaan pengukuran yang dilakukan mengabaikan ketentuan yang berlaku.

c. Akibat Hukum yang Ditimbulkan Dari Adanya Sertipikat dan atau Kepemilikan Ganda Hak Atas Tanah

Akibat hukum dengan adanya sertipikat kepemilikan ganda yaitu tidak memberikan kepastian hukum, karena tujuan seseorang melakukan pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh sertipikat sebagai alat pembuktian yang sempurna. Maka dari itu, dengan adanya sertipikat ganda dapat menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum hak atas tanah dalam hal ini ketidak

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

Dampak selanjutnya yaitu kerugian, artinya seseorang mengharapkan untuk mendapatkan status hukum atas tanah miliknya tapi karena adanya sertipikat ganda dan kemudian dinyatakan kalah dalam persidangan dengan konsekuensi berupa sertipikat dinyatakan batal, otomatis orang tersebut mengalami kerugian karena biar bagaimanapun dalam proses pendaftaran tanah mengeluarkan biaya-biaya apalagi kalau tanah tersebut luas dan yang paling mungkin diatas tanah tersebut akan dibangun usaha atau tempat mencari nafkah. Belum lagi biaya perkara yang harus dibayar Tergugat sebagai pihak yang kalah dalam persidangan. Disamping itu, Penggugat merasa dirugikan karena tidak bisa melakukan jual beli atau mengalihkan tanah tersebut karena status tanah yang sedang dalam perkara.

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

Akibat atau dampak lainnya dari adanya sertipikat ganda adalah:

- 1) Terjadi sengketa hak atas tanah, dan penyelesaiannya sering terjadi melalui pengadilan, sedangkan penyelesaian

¹² Angga B. Cheman, *Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional*, Lex et Societatis, Vol. I/No. 5/September/2013, hlm 31.

¹³ Perkara Nomor.14/G/2015/PTUN-PTK Jo. N0.30/B/2016/PT.TUN.JKT Jo. N0.373 K/Tun/2016 Yang Telah Mempunyai Kekuatan Hukum Tetap Antara Drg.

Eko Priyono.S dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak.

¹⁴ Syarifah Lia Malini Sari, *et. al.*, *Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik (Shm) Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria Dan Tata Ruang Kota Pontianak)* Jurnal Akta Vol. 4. No. 1, Maret 2017, hlm. 34.

- dengan cara musyawarah sangat kecil kemungkinannya., karena masing-masing pihak akan tetap mempertahankan kebenaran bukti masing-masing;
- 2) Terjadinya keresahan masyarakat, terlebih bagi masyarakat pencari tanah akan selalu dihindangi perasaan kekhawatiran. Takut tanah yang akan dibeli ternyata tanah sengketa;
 - 3) Bagi para pihak yang bersengketa atas tanahnya bisa timbul anarkis dengan main hakim sendiri, yang berdampak timbulnya ketegangan di masyarakat;
 - 4) Menimbulkan kesan tidak baik terhadap lembaga BPN sebagai lembaga pemroses sertifikat tanah;
 - 5) Menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum hak atas tanah. Seharusnya sertifikat hak atas tanah merupakan tanda bukti pemilikan hak atas tanah yang kuat, akan tetapi tidak bisa disebut kuat karena adanya sertifikat kedua dan seterusnya dari obyek tanahnya yang sama.

2. Bentuk Penyelesaian Sengketa Sertipikat dan atau Kepemilikan Ganda Hak Atas Tanah

Dalam praktik sehari-hari terdapat berbagai sengketa pertanahan yang disebabkan oleh kurang konsistensi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, dalam praktek seringkali istilah kepentingan umum dijadikan alasan pembenar untuk mengambil atau dapat diartikan melakukan perampasan tanah-tanah rakyat guna berbagai kepentingan umum atau kepentingan pengusaha besar tertentu. Hal ini mengakibatkan terjadi sengketa tanah yang berkepanjangan. Sebagai contoh kasus adalah sengketa tanah sertipikat ganda yang ada di Kota Batu tersebut.

Elza Syarief dalam bukunya yang berjudul "Menuntaskan Sengketa Tanah" mengemukakan pendapat bahwa, secara umum sengketa tanah timbul akibat faktor-faktor sebagai berikut:¹⁵

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

Dalam penyelesaian sengketa yang terjadi di masyarakat pada umumnya dapat dilakukan melalui dua cara yaitu: menggunakan jalur pengadilan (litigasi) dan diluar pengadilan (non-litigasi). Dari kedua cara penyelesaian sengketa tersebut mempunyai pandangan yang berbeda sesuai dengan tujuan, budaya, atau nilai-nilai yang diyakini oleh pihak-pihak yang sedang bersengketa. Pilihan hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan ditempuh untuk menghindari adanya mekanisme birokrasi yang panjang dan berbelit-belit, dan aspek non yuridis berupa campur tangan dari pihak-pihak tertentu di luar kewenangan mengadili. Maka dari itu, dapat dipahami bahwa penyelesaian sengketa melalui peradilan (litigasi) merupakan pilihan terakhir bagi pencari keadilan. Karena setiap sengketa tidak harus selalu diselesaikan dengan menggunakan pengadilan, akan tetapi masih dimungkinkan diselesaikan dengan di luar pengadilan. Menurut Galenter, keadilan tidak hanya diperoleh melalui pengadilan negara, akan tetapi keadilan itu juga dapat diperoleh dalam lingkungan sosial tertentu seperti keluarga, lingkungan tempat tinggal, tempat kerja, hubungan kekerabatan, hubungan-hubungan bisnis, dan lain sebagainya, sebagai pranata-pranata sosial dari sistem norma dan aturan-aturan lokal sesuai tradisi yang dipertahankan oleh masyarakat.¹⁶ Terhadap sengketa perdata khususnya sengketa tanah,

¹⁵ Elza Syarief, *Op. Cit.* hlm.165.

¹⁶ Sahnan, "*Pilihan Hukum Penyelesaian Sengketa Tanah Diluar Pengadilan (Studi Kasus Tanah Rowok,*

penyelesaiannya tidak mesti menggunakan pengadilan formal, akan tetapi masih dapat dilakukan diluar pengadilan.¹⁷

a. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Dalam penyelesaian sengketa perihal pertanahan di Indonesia, salah satunya adalah penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar tersebut 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).¹⁸

Banyak budaya di Indoensia yang menggunakan mekanisme ADR/APS dalam penyelesaian sengketa, contohnya di Minangkabau, dikenal adanya lembaga hakim perdamaian yang secara umum berperan sebagai mediator dan konsiliator. Konsep pembuatan keputusan dalam pertemuan desa pada suku Jawa tidak didasarkan atas suara mayoritas, tetapi dibuat oleh keseluruhan yang hadir sebagai suatu kesatuan. Selain daripada budaya APS yang memang melekat dalam masyarakat Indonesia, APS juga mempunyai potensi yang besar untuk berkembang di Indonesia karena alasan-alasan sebagai berikut:¹⁹

- 1) Faktor ekonomis: APS memiliki potensi sebagai sarana penyelesaian sengketa yang lebih ekonomis, baik dari sudut pandang biaya maupun waktu;
- 2) Faktor ruang lingkup yang dibahas: APS memiliki kemampuan untuk membahas agenda permasalahan secara lebih luas, komprehensif, dan fleksibel. Hal ini dapat terjadi karena aturan main dikembangkan dan ditentukan oleh para pihak yang bersengketa sesuai dengan kepentingan dan kebutuhannya. APS memiliki potensi untuk menyelesaikan konflik-konflik yang sangat rumit (*polycentris*) yang disebabkan oleh

substansi kasus yang sarat dengan persoalan-persoalan ilmiah (*scientifically complicated*)

- 3) Faktor pembinaan hubungan baik: APS yang mengandalkan cara-cara penyelesaian kooperatif sangat cocok bagi mereka yang menekankan pentingnya pembinaan hubungan baik antar manusia telah berlangsung maupun yang akan datang.

Penyelesaian sengketa tanah menggunakan mekanisme ADR dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, jo Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan berbagai ketentuan hukum lainnya seperti Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang telah diganti oleh PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang telah diganti oleh Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.²⁰

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan pada umumnya dapat dilakukan melalui pelbagai cara, yakni sebagai berikut:²¹

- 1) Negosiasi

Merupakan salah satu pola atau langkah utama dalam *Alternative Disputes Resolution* (ADR). Negosiasi melibatkan dua atau lebih pihak yang berkepentingan. Negosiasi merupakan proses penyelesaian sengketa yang paling umum. Negosiasi adalah suatu proses tarik ulur dan adu argumentasi diantara kedua belah pihak yang berbeda kepentingan atas persoalan yang sama. Secara umum, negosiasi dapat diartikan sebagai suatu upaya

Lombok Tengah, NTB,” Jurnal Mimbar Hukum, Volume 27, Nomor 3 Oktober 2015, hlm 405.

¹⁷ Lihat Pasal 58 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

¹⁸ Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa* (Jakarta, 2002), hlm. 11.

¹⁹ Suyud Margono, *ADR & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, (Bogor, 2004), hlm. 11.

²⁰ Nia Kurniawati, “*Mediasi-Arbitrase*” untuk *Penyelesaian Sengketa Tanah*, Jurnal: Sosiohumaniora, Volume 18 Nomor. 3 Nopember 2016 (FH Univ. Padjajaran), hlm. 207.

²¹ Lihat Pasal 1 angka 10 UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses pengadilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerja sama yang lebih harmonis dan kreatif.²² Tujuannya, agar tercapai suatu kesepakatan. Dengan begitu mereka dapat bekerja sama lagi. Negosiasi sering terjadi di dunia usaha sebab esensinya adalah komunikasi dan tawar-menawar.

Prinsip yang digunakan dalam negosiasi adalah menonjolkan kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa. Jadi bukan mendapatkan kesempatan untuk kemenangan satu pihak. Sasaran adalah menemukan suatu solusi yang paling memuaskan dan mengoptimalkan keuntungan para pihak. Tercapainya suatu kompromi adalah yang terbaik dari semua pilihan. Sasaran negosiasi bersifat jangka panjang. Rasa percaya tetap ada sehingga kerjasama di masa datang mudah dirajut kembali.

Negosiasi biasanya dilakukan dalam perkara yang tidak terlalu rumit. Suatu hal yang penting dalam bernegosiasi adalah suatu itikad baik dari para pihak untuk secara bersama-sama duduk dan menyelesaikan masalah. Dalam hal kepercayaan maupun keinginan untuk mendapatkan suatu kesepakatan di antara para pihak telah luntur, maka negosiasi akan menjadi suatu upaya yang sia-sia. Namun demikian, jika para pihak dapat duduk secara bersama-sama dengan itikad baik dan niat untuk mencari suatu kesepakatan, maka negosiasi akan menjadi suatu metode APS yang sangat tepat, sederhana, dan menguntungkan kedua belah pihak (*win-win solution*).

2) Proses Mediasi

Mediasi merupakan suatu prosedur penengahan di mana seseorang bertindak sebagai “kendaraan” untuk berkomunikasi antarpara pihak, sehingga pandangan mereka yang berbeda atas sengketa tersebut dapat dipahami dan mungkin didamaikan, tetapi tanggung jawab utama tercapainya suatu

perdamaian tetap berada di tangan para pihak sendiri.²³

Menurut Priyatna Abdurrasyid²⁴ mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa di mana para pihak yang berselisih memanfaatkan bantuan pihak ketiga yang independen sebagai mediator (penengah), namun penengah tidak diberi wewenang untuk mengambil keputusan yang mengikat. Dengan menggunakan berbagai prosedur, teknik, dan keterampilan perundingan, negosiasi membantu para pihak menyelesaikan perselisihan mereka. Mediator juga merupakan seorang fasilitator yang jika diperlukan, dalam beberapa bentuk mediasi memberikan evaluasi yang tidak mengikat mengenai nilai perselisihan. Tetapi dia tidak diberi wewenang membuat keputusan yang mengikat.

Beberapa prinsip mediasi adalah bersifat sukarela atau tunduk pada kesepakatan para pihak, pada bidang perdata, sederhana, tertutup dan rahasia, serta bersifat menengahi atau bersifat sebagai fasilitator. Prinsip-prinsip ini merupakan daya tarik tersendiri dari mediasi, karena dalam mediasi para pihak dapat menikmati prinsip ketertutupan dan kerahasiaan yang tidak ada dalam proses litigasi. Proses litigasi relatif bersifat terbuka untuk umum serta tidak memiliki prinsip rahasia sebagaimana yang dimiliki oleh mediasi. Berikut skema/*flowchart* proses mediasi yang dapat penulis gambarkan:

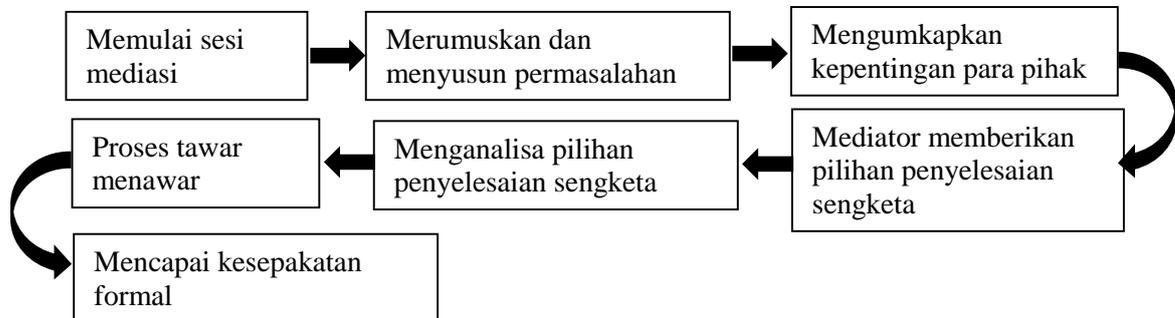
²² Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi & Arbitrase)*, (Jakarta, 2000), hlm. 44.

²³ John W. Head, *Pengantar Umum Hukum Ekonomi*, (Jakarta: 1997), hlm. 42.

²⁴ Priyatna Abdurrasyid, *Op. Cit.*, hlm. 23.

Proses Mediasi

Tabel 2



Adapun proses mediasi yang dilakukan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Batu adalah sebagai berikut:

Penyerobotan tanah masuk kedalam masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah negara), maupun yang telah dilekati oleh pihak tertentu. Penyerobotan tanah bukanlah suatu hal yang baru dan terjadi di Indonesia. Kata penyerobotan sendiri dapat diartikan dengan perbuatan mengambil hak atau harta dengan sewenang-wenang atau dengan tidak mengindahkan hukum dan aturan, seperti menempati tanah atau rumah orang lain yang bukan merupakan haknya.²⁵ Salah contoh sengketa penyerobotan tanah yaitu terdapat 2 (dua) bidang tanah terletak dilokasi yang sama. Tanah milik pihak pengadu saat ini sudah didirikan bangunan oleh pihak teradu yang kemudian tanah tersebut menjadi objek sengketa dalam penyerobotan tanah tersebut. Dikarenakan terdapat dua bidang tanah dengan sertipikat yang berbeda dalam satu lokasi yang sama, maka para pihak meminta kepada Kantor Pertanahan untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

- a) Mediasi pertama bertempat diruang rapat Kantor Pertanahan dengan agenda pemanggilan pihak pengadu atau pihak pelapor. Mediator kemudian menanyai maksud dan tujuan dari pengajuan mediasi yang diajukan dari pihak pengadu untuk mengumpulkan informasi awal. Kemudian pihak pengadu menjelaskan maksud dan tujuannya tersebut, sehingga mediator dapat memperoleh data yang nantinya dijadikan bahan untuk dapat menemukan jalan keluar dari permasalahan tersebut.²⁶ Sesuai dengan Pasal 40 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, Hasil sidang mediasi pertama tersebut kemudian dituangkan kedalam Berita Acara Mediasi yang ditulis oleh notulen.
- b) Sidang mediasi kedua bertempat diruang rapat Kantor Pertanahan menindaklanjuti mediasi pertama. Sidang mediasi kedua ini adalah pemanggilan pihak terlapor atau pihak teradu. Mediator menjelaskan kepada pihak teradu tentang aduan dari pihak pengadu. Kemudian mediator menggali informasi dari apa yang diutarakan oleh pihak teradu untuk memperoleh data.

²⁵ Robert L. Weku, "Kajian terhadap Kasus Penyerobotan Tanah ditinjau dari Aspek Hukum Pidana dan Hukum Perdata", (Lex Privatum, Vol.1/No.2, April-Juni 2013), hlm.166

²⁶ Ganggawati W, Kasi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan BPN Kota Batu, hasil wawancara di Kantor Pertanahan Kota Batu, tanggal 16 mei 2019, pukul 12:45 WIB

Sehingga mediator mempunyai data dari informasi yang diberikan oleh pihak pengadu dan pihak teradu. Dari informasi tersebut mediator menarik kesimpulan sehingga diperoleh jalan keluar dari permasalahan yang diadukan tersebut.

- c) Setelah menggali informasi awal dari para pihak, selanjutnya mediator memanggil kedua belah pihak untuk menghadiri sidang mediasi ketiga untuk menyelesaikan permasalahan yang diadukan. Pada sidang ketiga mediator sudah mempunyai data yang diperoleh dari keterangan para pihak. Data tersebut meliputi data yuridis dan data fisik. Data yuridis berkaitan dengan permasalahan yang diadukan sedangkan data fisik berupa denah lokasi tanah yang disengketakan dan lain-lain. Sidang mediasi ketiga tersebut dapat menemukan titik akhir yang dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Sepakat untuk sepakat (damai)

Sepakat untuk sepakat maksudnya adalah para pihak sepakat untuk berdamai dan menyepakati hasil dari mediasi yang disarankan oleh mediator. Dengan kata lain mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan berhasil. Setelah sepakat untuk berdamai, para pihak dan mediator meninjau atau pemeriksaan lokasi tanah yang dijadikan sengketa. Pemeriksaan lokasi ini bisa dilakukan sebelum sidang mediasi ketiga bisa juga dilakukan setelah sidang mediasi ketiga tergantung dari kesepakatan para pihak yang bersengketa.

Setelah melakukan pemeriksaan lokasi, karena para pihak bersepakat untuk berdamai kemudian dibuat perjanjian perdamaian. Hal ini sesuai dengan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

2. Sepakat untuk tidak sepakat

Sepakat untuk tidak sepakat artinya bahwa para pihak menolak saran dari mediator dengan kata lain, mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Batu gagal. Dalam hal mediasi tidak menemukan titik terang atau jalan keluar, mediator memberikan rekomendasi kepada para pihak untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa tanah tersebut di Pengadilan Negeri setempat.

Sesuai dengan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menyatakan bahwa: “Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi atau mediasi batal karena sudah 3 (tiga) kali tidak memenuhi undangan atau telah melampaui waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2), Kepala Kantor Pertanahan membuat surat pemberitahuan kepada pihak pengadu bahwa pengaduan atau mediasi telah selesai disertai dengan penjelasan.”

3) Proses Konsiliasi

Konsiliasi (*conciliation*) dapat diartikan sebagai usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih agar mereka sepakat menyelesaikan masalah.²⁷ *Oppenheim* mengatakan konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya ke suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk menguraikan atau menjelaskan fakta-fakta dan biasanya setelah mendengar para pihak dan mengupayakan agar mereka mencapai suatu kesepakatan membuat usulan-usulan guna penyelesaian persoalan. Namun keputusan tersebut tidak mengikat.²⁸

4) Proses Fasilitasi

Dalam perkara yang melibatkan lebih dari dua pihak dibutuhkan adanya pihak ketiga yang berperan sebagai fasilitator. Tugasnya membantu pihak yang berperkara dengan cara mencari jalan keluar secara bersama. Dalam hal ini fasilitator hanyalah memberikan fasilitas agar

²⁷ *Ibid.*, hlm. 90.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 91.

komunikasi para pihak efektif. Fasilitas yang dimaksud termasuk penghubung, penerjemah, sekretariat bersama, atau tempat pertemuan.

5) Proses Penilai Independen/Ahli

Penggunaan jasa pihak ketiga, yaitu penilai independen yang tidak memihak adalah salah satu proses yang dapat digunakan dalam penyelesaian suatu perkara. Pihak ketiga yang independen dan tidak memihak ini akan memberikan pendapat ihwal fakta-fakta dalam perkara. Pihak-pihak yang berperkara menyetujui pendapat penilai independen menjadi suatu keputusan final dan mengikat. Jadi penilai independen ini, selain pelaku investigasi juga pembuat keputusan. Pihak-pihak bersengketa juga dapat menjadikan pendapat atau saran dari penilai independen sebagai bahan pertimbangan dalam negosiasi selanjutnya.

6) Proses Arbitrase

Pengertian arbitrase menurut Pasal 1 ayat 1 UU No. 30 Tahun 1999 adalah cara penyelesaian satu perkara perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Awalnya para pihak yang bersengketa bertemu secara langsung, melakukan konsultasi atau negosiasi dengan itikad baik berdasarkan musyawarah dan mufakat. Penyelesaian sengketa sepenuhnya ditangan mereka. Menentukan sendiri penyelesaian yang mereka inginkan berdasarkan kompromi. Dalam waktu 14 hari telah ada suatu kesepakatan tertulis dari mereka. Apabila usaha musyawarah tidak berhasil mereka dapat meminta bantuan pihak ketiga (perseorangan) yang bertindak sebagai mediator. Dalam 14 hari telah tercapai suatu kesepakatan tertulis mereka. Apabila usaha mediasi ini tidak berhasil, maka mereka dapat menghubungi Lembaga Arbitrase atau Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa untuk meminta seseorang mediator. Hal ini bertujuan untuk mencari jalan keluar. Mediator memegang teguh kerahasiaan. Paling lama dalam 30 hari

harus tercapai kesepakatan tertulis yang ditandatangani oleh semua pihak yang terkait.

Kesepakatan tertulis dan bersifat final-mengikat ini harus dilaksanakan para pihak dengan itikad baik serta wajib didaftarkan di pengadilan negeri paling lama 30 hari sejak penandatanganan. Apabila usaha musyawarah dan mediasi juga tidak berhasil, maka para pihak yang bersengketa dapat menyelesaikan sengketanya melalui arbitrase. Ini harus diselesaikan dalam waktu 180 hari sejak arbiter atau majelis arbitrase dibentuk.

Dengan demikian penyelesaian sengketa dengan menggunakan mekanisme di luar pengadilan perlu diprioritaskan, ada 8 (delapan) keuntungannya yaitu:²⁹

- a) Untuk mengurangi kemacetan dan penumpukan perkara (*court congestion*) di lembaga peradilan. Banyaknya kasus sengketa diajukan ke pengadilan menyebabkan proses pengadilan seringkali berkepanjangan dan memakan biaya yang besar serta seringkali memberikan hasil yang tidak memuaskan;
- b) Untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat (desentralisasi hukum) atau memberdayakan pihak-pihak yang bersengketa dalam proses penyelesaian sengketa;
- c) Untuk memperlancar jalur keadilan (*access to justice*) di masyarakat;
- d) Untuk memberikan kesempatan bagi tercapainya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh semua pihak (*win-winsolution*);
- e) Penyelesaian perkara lebih cepat dan biaya murah;
- f) Bersifat tertutup atau rahasia (*confidential*);
- g) Kemungkinan untuk melaksanakan isi kesepakatan lebih besar, sehingga hubungan dri pihak-pihak yang bersengketa di masa yang akan datang bisa terjalin dengan baik;
- h) Untuk mengurangi merebaknya permainan kotor dalam lembaga peradilan.

b. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan

²⁹ Adi Sulistyono, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, (Surakarta: 2006), hlm. 15.

Sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya penyelesaian sengketa pertanahan yang terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke peradilan umum, terhadap sengketa keputusan Badan Pertanahan Nasional melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama. Berdasarkan penjelasan tentang spesifikasi dari lembaga penyelesaian sengketa baik lembaga litigasi dan lembaga non litigasi, sampai saat ini jelas bahwa semua cara itu tidak dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan secara tuntas dalam waktu yang singkat, malah cenderung berlarut-larut. Faktanya, proses mediasi yang dilakukan BPN tidak mampu menyelesaikan sengketa pertanahan yang ada saat ini untuk itulah mengapa BPN sangat sulit untuk mewujudkan seluruh visi, misi dan program-program strategis yang diembannya.³⁰ Sehingga mau tidak mau harus ditempuh melalui pengadilan (litigasi).

1) Peradilan Umum

Dalam perkara gugatan sengketa tanah ke pengadilan umum, berlaku ketentuan-ketentuan perdata seperti KUHPperdata dan ketentuan lain di luarnya, seperti UUPA. Tugas dan kewenangan badan peradilan perdata adalah menerima, memeriksa, mengadili, serta menyelesaikan sengketa di antara pihak yang berperkara. Subjek sengketa diatur sesuai Pasal 2 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 yang diubah menjadi UU No. 35 Tahun 1999; sekarang menjadi Pasal 16 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004. Dalam menyelesaikan sengketa di pengadilan umum digunakan hukum acara perdata yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan hukum perdata materiil.

Supomo menyebut, dalam peradilan tugas hakim ialah mempertahankan tata hukum perdata (*burgerlijk rechtsorde*), menetapkan apa yang ditentukan oleh hukum dalam suatu perkara.³¹

2) Pengadilan Tata Usaha Negara

Kekuasaan dan kewenangan mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara adalah

memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama bagi rakyat pencari keadilan. Sengketa Tata Usaha Negara adalah suatu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang-orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan Pengadilan Tingkat Banding yang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara yang diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan merupakan Pengadilan Tingkat Pertama dan Terakhir mengenai sengketa kewenangan mengadili antar Pengadilan Tata Usaha Negara di daerah hukumnya.

Adanya Pengadilan Tata Usaha Negara dimaksudkan untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Selain untuk memberikan pengayoman atau perlindungan hukum bagi masyarakat, ditegaskan pula bahwa keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Pengadilan Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara, baik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara maupun Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahannya adalah dalam kerangka Negara Hukum Indonesia. Negara hukum yang dimaksud adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana hal ini dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004

³⁰ Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, (Jakarta, 2011), hlm 58.

³¹ R. Soepomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, (Jakarta, 2005), hlm. 13.

dengan menyatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

c. Upaya Penyelesaian Sengketa Tanah Sertipikat Kepemilikan Ganda

Di daerah pedesaan yang penduduknya masih asli dan sedikit, sengketa pertanahan jarang terjadi. Hal ini karena warga sudah saling kenal dan mengetahui siapa yang mempunyai suatu bidang tanah dan apa haknya. Namun dengan masuknya pihak luar sehingga kedekatan antar warga menjadi renggang, sengketa pun mulai terjadi. Adapun permasalahan mengenai tanah yang terjadi antara lain yang berkaitan dengan sertipikat ganda, yang mana dalam satu objek tanah dimiliki oleh sertipikat hak milik lebih dari satu sertipikat. Di mana sebidang tanah oleh Kantor Pertanahan diterbitkan lebih dari satu sertipikat, sehingga mengakibatkan dua (atau lebih) bidang tanah hak saling tumpang tindih, baik seluruhnya atau sebagian. Hal ini terjadi antara lain sebagai akibat kesalahan penunjukan batas oleh pemohon/pemilik sendiri sewaktu petugas Kantor Pertanahan melakukan pengukuran atau permohonan yang bersangkutan. Batas yang ditunjukkan oleh pemohon atau pemilik, secara sengaja atau tidak sengaja adalah keliru sehingga Surat Ukur/Gambar Situasinya menggambarkan keadaan batas-batas tanah yang salah, padahal sebelumnya dilokasi yang sama telah diterbitkan sertipikat. Hal ini dapat pula terjadi karena kelalaian Kantor Pertanahan, di mana sertipikat terdahulu belum dipetakan. Akibatnya, terdapat lebih dari satu sertipikat yang diterbitkan atas tanah yang sama, atau atas bagian yang sama. Kasus semacam dikategorikan penerbitan sertipikat ganda. Penyebab lain adalah karena belum tersedianya peta-peta pemilikan tanah yang lengkap, sehingga bidang-bidang tanah yang telah tersertipikat tidak dapat diplot di dalam peta. Umumnya, sertipikat ganda terjadi karena pemilik sertipikat tidak memelihara atau menjaga tanahnya sehingga ada pihak lain yang

menduduki/menggarapnya dan selang beberapa lama memohon tanah tersebut disertipikatkan atas namanya dan biasanya juga dilengkapi surat-surat dari aparat desa dan surat-surat pembayaran pajak sehingga Badan Pertanahan Nasional tidak mengetahui bahwa bidang tanah tersebut sudah bersertipikat. Dari sinilah timbul apa yang dikenal sebagai sertipikat ganda.

Penyelesaian sengketa tanah sertipikat ganda tersebut dapat dilakukan dengan dua alur, yakni penyelesaian diluar pengadilan dan dengan pengadilan. Diluar pengadilan, pihak yang bersengketa dapat menggunakan proses yang telah di sebutkan di atas (di luar pengadilan), dengan syarat pihak yang sengaja memalsukan sertipikat tersebut mau untuk mengakui nya, dan tanpa jalur pengadilan. Sedangkan jika melalui jalur pengadilan, maka pastinya akan ada gugatan yang dilayangkan ke pengadilan umum (perdata atau tata usaha negara) dengan melihat kasusnya.

Upaya-upaya dalam mengatasi penyelesaian sengketa kepemilikan dan atau sertipikat ganda, antara lain adalah:

1) Dalam penanganan sengketa sertipikat ganda di Kantor Pertanahan, bisa dilakukan dengan cara mediasi. Akan tetapi jikalau dengan cara mediasi tersebut tidak mendapatkan kesepakatan, maka akan ditempuh melalui proses pengadilan. Upaya hukum selanjutnya jika diselesaikan melalui jalur pengadilan, yakni:

a) Perlawanan

Perlawanan yaitu upaya hukum terhadap putusan yang dijatuhkan di luar hadirnya tergugat. Pada dasarnya perlawanan ini disediakan bagi pihak tergugat yang dikalahkan. Bagi penggugat yang dengan putusan *verstek* dikalahkan tersedia upaya hukum banding.

b) Banding

Banding yaitu pengajuan perkara kepada pengadilan yang lebih tinggi untuk dimintakan pemeriksaan ulangan.

c) Prorogasi

Prorogasi yaitu mengajukan suatu sengketa berdasarkan suatu persetujuan kedua belah pihak kepada hakim yang

sesungguhnya tidak wenang memeriksa sengketa tersebut, yaitu kepada hakim dalam tingkat peradilan yang lebih tinggi.

d) Kasasi

Kasasi yaitu tindakan Mahkamah Agung untuk menegakkan dan membetulkan hukum, jika hukum ditentang oleh putusan-putusan hakim pada tingkatan tertinggi. Alasan-alasan hukum yang dipergunakan dalam permohonan kasasi adalah:

1. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
2. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
3. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

- 2) Selain itu, apabila sudah terbit sertipikat pemilik tanah dan pemerintah desa diberi surat untuk mengambil sertipikat yang sudah jadi di Kantor Pertanahan. Hal itu juga digunakan untuk mengelak dari kesalahan bahwa semestinya Pemerintah Desa mencatat bidang tanah tersebut telah bersertipikat, padahal undangan seringkali tidak dikirim ataupun tidak sampai pada pemohon.

Melihat peliknya sengketa sertipikat ganda, perlu adanya perbaikan pada sistem dan birokrasi manajemen dalam instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), yakni sebagai berikut:

- a) Dalam hal kevalidan, semestinya pihak Badan Pertanahan Nasional lebih meningkatkan kevalidan data pertanahan dengan berbagai cara, sehingga tidak terjadi data tumpang tindih, data semu yang bisa memberi peluang terhadap terbitnya sertipikat tanah kedua dan seterusnya.
- b) Perlunya menciptakan sistem kontrol yang ketat terhadap semua permintaan pembuatan sertipikat, salah satunya dengan *online sistem* data dengan berbagai kantor yang ada kaitanya dengan data pertanahan.

- c) Untuk menjaga kepastian hukum suatu sertipikat sebagai bukti kepemilikan tanah, perlunya Pemerintah membuat suatu Sistem Informasi Pertanahan. Agar dapat memudahkan masyarakat dalam menelusuri tanah, dan seklaigus mencegah terjadinya sertipikat ganda.

- d) Badan Pertanahan Nasional perlu memberikan informasi tentang alat bukti hak atas tanah, khususnya sertipikat tanah ganda. Perlu diketahhui bahwa sebagian besar masyarakat masih sangat awam tentang pengetahuan sertipikat tanah. Apalagi dengan Nawa Cita presiden yang menginginkan 100% tanah tersertipikat di tahun 2025, maka pihak BPN merasa perlu memberikan penyuluhan pada masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematis.

PENUTUP

Kasus sertipikat dan atau kepemilikan hak atas tanah ganda terjadi disebabkan penelantaran obyek tanah oleh pemilik sah nya sampai obyek tanah tersebut tidak terurus atau karena pemilik sah obyek tanah tersebut tidak segera menyertipikatkan tanahnya, kemudian ada orang yang memanfaatkan tanah tersebut dikarenakan tanah tersebut seperti tak bertuan. Dengan penguasaan secara fisik (dikelola), orang tersebut memohonkan juga sertipikat tanah atas obyek tanah tersebut. Sehingga dikemudian hari, menjadi sengketa hak milik atas obyek tanah yang sama.

Penyelesaian dari sengketa kasus sertipikat dan atau kepemilikan hak atas tanah ganda melalui dua jalur penyelesaian, yakni jalur litigasi (melalui pengadilan) dan non-litigasi (di luar pengadilan). Dengan terjadinya sengketa kasus sertipikat dan atau kepemilikan hak atas tanah ganda, seringkali pemilik tanah melakukan gugatan di pengadilan umum (perdata atau tata usaha negara) dikarenakan kasus sengketa tersebut merupakan suatu hal yang menciderai perihal kepemilikan yang sah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrasyid, Priyatna. 2002. *Abitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Fikahati Aneska
- Angga B. Cheman, *Penyelesaian Terhadap Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional*, Lex et Societatis, Vol. I, No. 5 September 2013.
- Chomzah, Ali Achmad. 2002. *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertifikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Persatsi Pustaka
- Effendi, Bachtiar. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung
- Emirzon, Joni. 2000. *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi & Arbitrase)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Ganggawati Wismantari, Kasi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan BPN Kota Batu, Hasil wawancara di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batu, pada 16 Mei 2019 Pukul 12.30 WIB.
- Head, John W. 1997. *Pengantar Umum Hukum Ekonomi*, Jakarta: Proyek Elips
- Margono, Suyud. 2004. *ADR & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia
- Nia Kurniawati, 2016. "Mediasi-Arbitrase" untuk Penyelesaian Sengketa Tanah, Jurnal: Sosiohumaniora, Volume 18 Nomor. 3 Nopember 2016 (FH Univ. Padjajaran)
- Perkara Nomor.14/G/2015/PTUN-PTK Jo. N0.30/B/2016/PT.TUN.JKT Jo. N0.373 K/Tun/2016 Yang Telah Mempunyai Kekuatan Hukum Tetap Antara Drg. Eko Priyono.S dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Pontianak.
- Robert L. Weku, 2013. "Kajian terhadap Kasus Penyerobotan Tanah ditinjau dari Aspek Hukum Pidana dan Hukum Perdata", (Lex Privatium, Vol.1/No.2, April-Juni 2013)
- Sahnan, "Pilihan Hukum Penyelesaian Sengketa Tanah Diluar Pengadilan (Studi Kasus Tanah Rowok, Lombok Tengah, NTB)," Jurnal: Mimbar Hukum, Volume 27, Nomor 3 Oktober 2015.
- Santoso, Urip. 2008. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana
- Sarjono, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan, BPN Kota Batu, Hasil wawancara di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batu, pada 17 Mei 2019 Pukul 10.00 WIB.
- Sembiring, Jimmy Joses. 2011. *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, Jakarta: Visimedia
- Soepomo, R. 2005. *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Jakarta: Pradnya Paramita
- Sulistiyono, Adi. 2006. *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, Surakarta: UNS Press
- Syah, Mudakir Iskandar Syah. 2014. *Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara – Fakultas Hukum Universitas Suryadarma, Volume 4 No. 2, Maret 2014
- Syarief, Elza. 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta
- Syarifah Lia Malini Sari, et. al., *Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik (Shm) Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria Dan Tata Ruang Kota Pontianak)* Jurnal Akta, Vol. 4. No. 1, Maret 2017.
- Syarifuddin, Bagindo, M. Yamin Jinca, M. Said Nisar. 1996. *Seminar Mobilisasi Tertib Pertanahan Dalam PJP II*, Kantor Wilayah B.P.N. Sulawesi Selatan
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).