

Perspektif Hukum Tentang Sertifikat Ganda

Zulfikar Putra¹, Haris², Andi Risna³, Dwi Kristiana⁴, Silmi Olivia⁵, Maratun Soleha⁶, Nurhikmah⁷

Universitas Sembilanbelas November Kolaka, Indonesia

Email: zulfikarputra@usn.ac.id¹, haris13032003@gmail.com², andirisnarahmat@gmail.com³,
dwikrisna355@gmail.com⁴, silmiolivia4@gmail.com⁵, maratunsoleha021@gmail.com⁶,
nurhikmahklk@gmail.com⁷

Abstrak. Tujuan penelitian ini, untuk mengetahui apa penyebab kemunculan sertifikat ganda dikabupaten kolaka, siapa yang harus disalahkan dan bagaimana meminimalisir terbitnya sertifikat ganda. Sampai saat ini permasalahan sertifikat tanah ganda atau yang lebih dikenal dengan tanah sengketa masih tetap ada, dan merupakan permasalahan lama yang belum terselesaikan. Terjadinya sertifikat tanah ganda antara lain akibat data base pada Badan Pertanahan Nasional tidak valid, sehingga penyelesaian pembuatan sertifikat yang kedua dan seterusnya bisa dikatakan tidak selektif. Di pihak masyarakat masalah pertanahan khususnya masalah sertifikat tanah ganda dikabupaten kolaka belum sepenuhnya disadari, dan baru sadar setelah ada orang lain yang juga mempunyai sertifikat tanah atas tanah yang ia miliki. Karena ketidaktahuan masyarakat terhadap sertifikat tanah ganda, maka ia tidak bisa mengadakan upaya pencegahan. Tujuan dari penulisan ini untuk berusaha memberikan informasi, penyebab terjadinya sertifikat ganda dan bagaimana mengurangi/mencegah akan terjadinya sertifikat ganda atas tanah. Sebenarnya penyebab terjadinya sertefikat ganda di karenakan pada tahun 2017 peta digital masih manual sehingga data base tentang pembuatan sertefikat tidak valid dan untuk pencegahannya, harus dilakukan secara serentak di semua lini yang ada kaitannya dengan data pertanahan. Pihak pemerintah sebagai penanggung jawab terhadap terjadinya sertifikat ganda harus mempunyai keberanian dan ketegasan dalam menegakkan hukum pertanahan. Disamping itu, pemerintah harus bisa memberikan informasi secara rutin tentang sertifikat agar masyarakat tahu semua kemungkinan yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda dan pemerintah juga harus mampu memfasilitasi peta digital setiap kantor pertanahan

Keywords: Pertanahan, Sertefikat Ganda, Lemahnya Data Base Pertanahan

1. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang dimana masih diliputi oleh permasalahan tanah atau pertanahan. Pertanahan (agraria) yang sebagaimana telah didefinisikan di dalam pasal 4 ayat 1 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berisikan bahwasannya "ada berbagai macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah tersebut" jadi dalam pengertian sempitnya pertanahan atau agraria ini adalah permukaan bumi yang disebut dengan tanah. Selain itu pertanahan atau agraria ini pun juga memiliki hukum yang dimana disebut dengan Hukum Agraria. Hukum agraria merupakan hukum yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat karena di dalam hukum tersebut terdapat peraturan mengenai pertanahan dimana masyarakat itu tinggal.

Sertifikat adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh Negara atas dasar Undang-undang. Maka, sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat serta memberikan rasa aman dan tentram bagi pemiliknya, segala sesuatu akan mudah diketahui yang sifatnya pasti, bahkan dapat di pertanggung jawabkan secara hukum. Namun, pada kenyataannya sering ditemukan sengketa hak atas tanah yang timbul karena adanya sertifikat ganda yaitu terhadap objek/tanah yang sama, terdapat lebih dari satu sertifikat dan pemegang haknya berbeda.

Fenomena sertifikat ganda ini tentu melahirkan konflik dan saling klaim hak atas tanah yang tercatat dalam sertifikat. Jika sertifikat tanah ganda apa yang harus dilakukan? Di Indonesia sebagai negara hukum pastinya sudah mengatur tentang pendaftaran tanah. Salah satu dokumen yang dapat menunjukkan bukti kepemilikan atas tanah adalah sertifikat tanah. Dalam Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat dilihat penjelasannya sertifikat hak atas tanah sebagai bentuk kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah tersebut untuk membuktikan dirinya sebagai pemegang hak tersebut. Yang jadi permasalahan disini apa penyebab kemunculan sertifikat ganda? Apakah karena kurangnya ketelitian kantor pertanahan (BPN)? Apabila ia, kami berharap yang bertugas dibagian kantor pertanahan (BPN) dapat lebih teliti lagi agar tidak terjadi sertifikat ganda dan apa saja yang menyebabkan hal tersebut.

2. Metode Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan adalah Penelitian Kualitatif. Hal ini bertujuan untuk mengumpulkan data tentang sertifikat ganda. Penelitian ini berfokus pada penyebab kemunculan sertifikat ganda dan apa penyebab kemunculan sertifikat ganda tersebut. Penelitian ini dimulai dari tanggal 25 November 2022 hari jum'at dikantor pertanahan di Kabupaten Kolaka, Sulawesi Tenggara. Penelitian ini mempersiapkan berbagai hal seperti surat menyurat, rumusan masalah, bahan literasi, informan tepat, jadwal wawancara, daftar pertanyaan, perekam suara dan kamera.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1 Hasil

Hasil dari penelitian kami tentang terbitnya sertifikat ganda dikantor pertanahan (BPN) Kabupaten Kolaka. Surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor pertanahan diatas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan. Terjadinya sertifikat ganda atau sertifikat tumpang tindih, ini terjadi di wilayah-wilayah yang masih kosong, belum terdapat bangunan dan biasanya di daerah perbatasan kota. Penyebab sertifikat tanah ganda terjadi karena beberapa hal.

Sengketa tanah terjadi karena tanah mempunyai kedudukan yang penting yang dapat membuktikan kemerdekaan dan kedaulatan pemilikinya. Tanah mempunyai fungsi dalam rangka integritas negara dan fungsi sebagai modal dasar dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pentingnya kedudukan tanah bagi negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan:

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- b. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- c. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
- d. Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk pula tanah bumi di bawahnya serta berada di bawah air.
- e. Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
- f. Yang dimaksud ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut ayat (4) dan ayat (3) Pasal ini.

Dari tahun ke tahun, jumlah kasus sengketa dibidang pertanahan di kabupaten kolaka terus meningkat. Kuat dugaan, bahwa sengketa pertanahan yang dilatar belakangi oleh sertifikat ganda diakibatkan kurangnya transparansi dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah disebabkan oleh terbatasnya data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah, serta kurang transparannya informasi yang tersedia di masyarakat, ini diduga menjadi salah satu penyebab timbulnya sengketa-sengketa tanah di tengah-tengah masyarakat. Membahas tentang Penyebab terjadinya sertifikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidak sengajaan dan dikarenakan kesalahan administrasi. Timbulnya sertifikat ganda juga disebabkan oleh kurangnya kedisiplinan dan ketertiban aparat pemerintah yang terkait dengan bidang pertanahan dalam pelaksanaan tugasnya.

Menurut ibu Ayu Prayanti jabatan Analisis Hukum di kantor pertanahan (BPN), selama kantor BPN berdiri permasalahan pertanahan sertifikat ganda masih sering terjadi. Penyebab terjadi terbitnya sertifikat ganda, ada beberapa faktor yang pertama itu karena pemilik lahan tidak menguasai fisik lahan jadi cuman mengurus sertifikat kemudian lahan ditinggalkan tidak ada tanda-tanda penguasaan fisik sama sekali. Kemudian kedua dari pihak desa atau kelurahan juga tidak punya data lengkap mengenai mana daerah-daerah yang sudah bersertifikat, mana yang belum. Jadi, mereka beberapa kali mengeluarkan alasan disuatu objek yang sama tetapi beberapa kali. Kemudian ada juga memang kesalahan dari pertanahannya sendiri, dimana itu dibawa tahun 2017 itu belum ada peta digital jadi semuanya masih dalam peta manual terpisah-pisah tidak melekat dalam suatu data, maksudnya kita belum ada peta lengkap harus mencari satu persatu data kembali apakah tanah tersebut sudah bersertifikat atau tidak, itu untuk di bawah tahun 2017 kalau sekarang sudah digitalisasi semuanya tidak memungkinkan lagi ada tumpang tindis sertifikat karena kalau sudah ada bidangan didalam aplikasi tidak bisa lagi dilekat dibidang yang baru. (Sumber: Hasil wawancara pada tanggal 25 November 2022).

Terjadinya sengketa hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik dengan adanya penertiban sertifikat ganda, dikarenakan adanya kepentingan untuk menguasai objek tanah dengan cara melanggar hukum seperti penipuan, jual beli fiktif, pemalsuan sertifikat dan pengandaan sertifikat dengan berbagai modus. Selain itu juga didukung lemahnya kinerja aparat BPN, terutama kurang teliti /cermat dalam meneliti administrasi permohonan penertiban sertifikat. (Salim Agus,2019).

Proses penyelesaiannya itu, kalau misalnya bisa diselesaikan dikantor BPN secara nontidigasi lewat mediasi, kemudian ada kesepakatan antara dua belah pihak itu bisa diselesaikan maka diselesaikan tergantung dari kesepakatannya. Kalau bersangkutan sepakat di serahkan kesatu orang saja dengan ganti kerugian uang berarti

salah satu sertifikat di batalkan atau mencabut haknya atau dilepaskan haknya. Penyelesaiannya itu tergantung hasil mediasinya bagaimana. Tetapi memang ada kemungkinan untuk di batalkan salah satu sertifikatnya atau dicabut pelepasan hak itu. Kalau dia tumpang tindik keseluruhan tapi kalau hanya tumpang tindik sebagian saja berarti bisa saja dilakukan pelepasan sebagian hak. Kalau tidak bisa diselesaikan dikantor BPN dengan secara kekeluargaan maka permasalahan sertifikat berganda ini akan dibawah ke pengadilan.

BPN tidak bisa mengambil keputusan sertifikat yang mana mau dipertahankan atau yang mau dibatalkan jadi kantor BPN melakukan melalui jalur litigasi dan nonlitigasi untuk mempertemukan kedua bersangkutan. Pengadilan juga membutuhkan pertimbangan majelis, untuk beberapa yurisprudensi memang majelis itu belum memenagkan sertifikat yang lebih duluan terbit. Meskipun tidak mutlak juga ada beberapa pertimbangan lain misalnya seperti ada orang yang punya sertifikat ternyata dia memang tidak pernah sama sekali menguasai tanah tersebut bisa jadi itu pertimbangan hakim juga.

BPN hanya bertanggung jawab secara administratif dan tidak bisa dibebankan pertanggung jawaban secara ful karena kesalahannya juga tidak ful di BP, penyebab sertifikat ganda terbit itu tidak hanya dari satu pihak saja. Semuanya berperan, yang punya sertifikat juga punya peran, pemerintah desa juga punya peran dan BPN juga punya peran. Jadi kalau mau dibebankan ke BPN semua harus bertanggung jawab. Tidak adil, dan memang regulasi tidak memungkinkan untuk itu. Pertanggung jawaban BPN itu hanya untuk tunduk terhadap apa yang menjadi keputusan pengadilan, kalau keputusan pengadilan ini harus di batalkan BPN akan membatalkan, kalau masalah pertanggung jawaban lain paling BPN memfasilitasi untuk melakukan mediasi. (Sumber: Hasil wawancara pada tanggal 25 November 2022).

3.2 Pembahasan

Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Pasal ini menentukan bahwa hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Pemberian sertifikat hak atas tanah bertujuan untuk mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum sebagai pemegang hak yang sah.

Pada umumnya, dalam satu bidang tanah hanya terdaftar dalam satu sertifikat hak atas tanah. Namun, dalam realitasnya, masih sering ditemukan sertifikat hak atas tanah ganda. Hal ini kemudian menimbulkan sengketa hak milik atas tanah tersebut antara para pihak. Sertifikat hak atas tanah ganda menunjukkan adanya sertifikat lebih terhadap tanah yang sama dengan pemilik berbeda. Adanya kepemilikan sertifikat ganda dengan dua pemilik sertifikat yang berbeda seringkali berujung saling klaim atas kepemilikan tanah tersebut.

Sertifikat tanah merupakan dokumen negara, tanda bukti kepemilikan hak atas tanah atau lahan yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Tatkala terdapat dua sertifikat yang saling bertindih terhadap objek hak atas tanah atau lahan, terdapat permasalahan hukum pada sertifikat tanah tersebut. Lalu, bagaimana jika ditemukan sertifikat ganda? Berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung 5/Yur/Pdt/2018, apabila ditemukan sertifikat ganda atas tanah yang sama dan kedua sertifikat adalah sertifikat yang otentik atau sah, bukti yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit terlebih dahulu. Dengan kata lain, apabila terdapat dua atau lebih sertifikat tanah atas tanah yang sama, sertifikat tanah yang diterbitkan lebih awal adalah sertifikat yang sah menurut hukum. Tapi tidak memungkinkan juga sertifikat awal yang diterbitkan akan memenangkan hak atas tanah tersebut tergantung pendapat Mahkamah Agung tersebut dapat ditemukan dalam Putusan No. 976 K/Pdt/2015, sengketa antara Liem Teddy vs Kodam III/Siliwangi TNI Angkatan Darat) tanggal 27 November 2015. Mahkamah Agung berpendapat: Bahwa dalam menilai keabsahan salah satu dari 2 (dua) bukti hak yang bersifat outentik maka berlaku kaedah bahwa sertifikat hak yang terbit lebih awal adalah yang sah dan berkekuatan hukum. Pendapat tersebut kembali ditegaskan dalam Putusan No. 290 K/Pdt/2016 tanggal 17 Mei 2016 dan putusan No. 143 PK/Pdt/2016. Mahkamah Agung menyatakan bahwa: Bahwa jika timbul sertifikat hak ganda maka bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit terlebih dahulu.

Berdasarkan putusan di atas, untuk menilai sahnya suatu sertifikat tanah ganda yaitu dengan membandingkan tahun terbitnya sertifikat tanah. Langkah ini bertujuan untuk menentukan sertifikat yang terlebih dahulu terbit adalah sertifikat yang sah dan berkekuatan hukum sehingga terdapat kepastian hukum. Bagaimana apabila para pihak ingin mengambil langkah hukum untuk menyelesaikan kasus sertifikat ganda? Langkah hukum yang dapat diupayakan adalah sebagai berikut:

a. Penyelesaian di Badan Pertanahan Nasional

Dalam perkara sengketa tanah bersertifikat ganda, BPN berkewenangan melakukan negosiasi, mediasi, dan memfasilitasi penanganan pihak-pihak yang bersengketa. Terkait pengaduan masalah sertifikat ganda hak atas tanah, Pasal 1 angka 5 Permen ATR/Kepala BPN No. 21/2020 menyebutkan bahwa pengaduan sengketa dan konflik adalah keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan atas suatu produk hukum Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya atau merasa dirugikan oleh pihak lain menyangkut penguasaan dan/atau kepemilikan bidang tanah tertentu.

Pasal 34 (2) Permen ATR/Kepala BPN No. 21/2020 menyebutkan bahwa dalam hal terdapat satu atau beberapa sertifikat tumpang tindih dalam satu bidang tanah baik seluruhnya maupun sebagian, dilakukan penanganan sebagaimana Pasal 6 ayat (1). Kemudian, Pasal 34 (3) Permen ATR/Kepala BPN No. 21/2020 menyebutkan bahwa pembatalan dilakukan terhadap sertifikat yang berdasarkan hasil penanganan sebagaimana ayat (2), dengan diperoleh fakta terdapat cacat administrasi dan/atau cacat yuridis.

b. Penyelesaian melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

Selain mengajukan pengaduan kepada kantor BPN, penyelesaian permasalahan sertifikat ganda yaitu dengan gugatan pembatalan terhadap salah satu sertifikat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN berwenang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan BPN atau pejabat lainnya yang berkaitan dengan pertanahan.

c. Melapor kepada Pihak Kepolisian

Apabila ditemukan indikasi pemalsuan sertifikat hak atas tanah, pihak yang merasa dirugikan dapat melaporkan pihak yang diduga memalsukan sertifikat kepada pihak kepolisian. Laporan tersebut terkait dengan dugaan pemalsuan sertifikat sebagaimana Pasal 264 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Jika didapati suatu tanah terdapat lebih dari satu sertifikat yang sama, dan keduanya merupakan sertifikat otentik, maka merujuk pada putusan Mahkamah Agung, bahwa bila terdapat dua atau lebih sertifikat atas tanah yang sama, maka sertifikat yang sah dan berkekuatan hukum adalah sertifikat yang diterbitkan lebih awal.

Namun bila yang terjadi ialah cacat formil pada sertifikat kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang (dalam hal ini ialah Kantor Pertanahan / BPN), maka seperti dalam kasus tumpang-tindih hak atas tanah alias sertifikat ganda, atau letak tanah yang saling bersinggungan dan bertumpang-tindih antar luas fisik surat ukur antar sertifikat, maka hal tersebut sejatinya merupakan ranah hukum perdata murni.

4. Kesimpulan

Sengketa pertanahan yang muncul setiap tahunnya menunjukkan bahwa penanganan tentang kebijakan pertanahan di Indonesia belum dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya sengketa pertanahan antara lain: (1)Administrasi pertanahan masa lalu yang kurang tertib (2)Peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih (3)Penerapan hukum pertanahan yang kurang konsisten (4)Penegakan hukum yang belum dapat dilaksanakan secara konsekuen

Sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti surat belum dapat memenuhi keinginan masyarakat kabupaten kolaka, karena dalam prosesnya sering terjadi sengketa/konflik dalam hal menentukan siapakah yang berhak atas objek tanah tersebut. Proses penyelesaian sengketa/konflik tanah memerlukan waktu yang cukup lama apabila tidak dapat diselesaikan melalui jalur mediasi antara para pihak yang bersengketa dan Kantor Pertanahan selaku mediator. Dan tidak jarang sengketa tanah berakhir pada perkara di meja hijau (pengadilan).

Ucapan terimakasih kepada bapak Zulfikar Putra S.H.,M.Pd sebagai dosen pembimbing mata kuliah Hukum Perdata dan Acara Perdata dan kepada semua pihak yang telah membantu moril dan materil sehingga penelitian dapat terselasaikan sebagaimana yang di harapkan. Kepada masyarakat Kabupaten Kolaka khususnya kepada pihak yang bekerja dikantor BPN Kabupaten Kolaka yang telah memberikan informasi terkait penelitian ini

References

- [1]. Saputra, R. D. (2017). Penyelesaian sengketa kepemilikan tanah yang bersertifikat ganda menurut aturan Badan Pertanahan Nasional di wilayah Tangerang Selatan (Bachelor's thesis, Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah).
- [2]. Anatami, D. (2017). Tanggung jawab siapa, bila terjadi sertifikat ganda atas sebidang tanah. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 12(1), 1-17.
- [3]. Chandra, R. F. (2020). Penyelesaian sengketa sertifikat ganda hak atas tanah menurut PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 26(3), 358-371.
- [4]. Salim, A. (2019). Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Dengan Adanya Penerbitan Sertifikat Ganda. *Jurnal USM Law Review*, 2(2), 174-187.