

PENYELESAIAN SENGKETA TANAH TERHADAP SERTIFIKAT GANDA DI BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni

Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Email : padewandaru@gmail.com

Abstract

The land is very important to the human life. Of course not only in their life, until they died they will need a land. The importance of land makes people want to obtain and conquer it. The will of obtain a land will eventually make a dispute of a land. One of its problems is create a double (overlapping) certificate. Double certificate occur because of there two certificate in one plot of land that issued officialy by the National Land Agency. As a result of the overlapping of rights in a part or whole, it cause a dispute between the parties. Issue that will disquss is, what is the factor that cause a double certificate in the National Land Agency. The process of completion is resolve by mediation, follow by the process of mediation conducted by the National Land Agency by providing one of the parties paying the agreed compensation.

Keywords : direct dispute, double certificate, mediation

Abstrak

Tanah dinilai sangat penting bagi kehidupan manusia, tidak hanya dalam kehidupan, bahkan saat mati manusia juga membutuhkan tanah. Peran tanah yang penting membuat manusia ingin mendapatkan dan menguasai tanah. Keinginan untuk menguasai tanah ini pada akhirnya menghasilkan sengketa tanah, salah satunya adalah adanya sertifikat tanah ganda dalam sebidang tanah yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional secara resmi. Sebagai hasil dari serifikat ganda dengan menumpuknya hak secara sebagian atau utuh, mengakibatkan sengketa bagi para pihak - pihak yang bersangkutan. Permasalahan yang dibahas adalah faktor apa saja yang mengakibatkan timbulnya serifikat ganda bagi Badan Pertanahan Nasional. Proses penyelesaian sengketa dilakukan dengan cara mediasi, diikuti dengan proses mediasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dengan cara salah satu piha membayar biaya kerugian.

Kata kunci : penyelesaian sengketa, sertifikat ganda, mediasi

A. Pendahuluan.

Tanah merupakan unsur penting bagi manusia dalam menjalani kehidupan dan bertahan hidup, bagi bangsa Indonesia yang merupakan negara agraris atau kepulauan, tanah jelas memiliki peran penting bagi kehidupan setiap orangnya. Bagi negara dan pembangunan, tanah menjadi modal dasar bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara dan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena dengan kedudukannya yang demikian itulah

pemilikan, pemanfaatan, maupun penggunaan tanah memperoleh jaminan perlindungan hukum dari pemerintah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara hukum yang berorientasi kepada kesejahteraan umum sebagaimana yang tertulis dalam UUD 1945, maka tidak akan terlepas dari sengketa hukum atas tanah yang merupakan permasalahan mendasar dalam masyarakat khususnya di bidang pertanahan. Warga selalu ingin mempertahankan apa yang menjadi hak-haknya, sedangkan di satu sisi pemerintah juga harus menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warga masyarakat Indonesia. Dibutuhkan perlindungan hukum terhadap penyelenggaraan kepentingan masyarakat. Hal ini dapat diwujudkan apabila terdapat suatu kaidah atau peraturan yang dipatuhi oleh masyarakat.

Hak atas tanah merupakan hak dasar sangat berarti bagi masyarakat untuk harkat dan kebebasan diri seseorang. Di sisi lain, adalah kewajiban negara memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu walaupun hak tersebut tetap dibatasi oleh kepentingan orang lain, masyarakat, dan terlebih lagi negara.

Penerapan makna sengketa pada bidang pertanahan, melahirkan istilah sengketa pertanahan. Sengketa pertanahan atau *land dispute* dapat dirumuskan sebagai “perselisihan yang menjadikan tanah sebagai objek persengketaan”. Ditinjau dari sudut pandang pendekatan konflik, istilah sengketa tanah disebut sebagai *manifest conflict and emerging conflicts*. Selanjutnya yang dimaksud dengan kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapat penanganan yang sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada awalnya, disaat masyarakat belum berkembang seperti sekarang ini, sengketa masih dapat diselesaikan oleh warga bersama tokoh yang disegani sekaligus berpengaruh dalam komunitas masyarakat tersebut. Saat masyarakat sudah berkembang seperti sekarang, permasalahan sengketa pertanahan tersebut akan menjadi permasalahan yang bersifat krusial dan berkembang meluas permasalahannya apabila sengketa pertanahan tersebut belum menemui titik terang. Mengatasi masalah pertanahan tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan UUPA. UUPA(Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, 2016) dengan seperangkat peraturan mengenai tanah, bertujuan agar jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diwujudkan. Munculnya sengketa hukum berawal dari

keberatan terkait tuntutan suatu hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan suatu harapan mendapatkan penyelesaian administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. (Murad, 2013)

Dengan diberlakukannya UUPA ini merupakan suatu terobosan dalam menjamin keadilan dan kepastian hukum, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat Negara Kesatuan Republik Indonesia berkaitan dengan aturan pertanahan yang berlaku. Perkembangan situasi pertanahan di Indonesia saat ini dapat dikatakan merupakan hal krusial dalam kehidupan manusia sebagai masyarakat Indonesia, seperti dalam merencanakan bangunan, menyiapkan usaha, tempat untuk mata pencaharian, dan lain sebagainya yang mengharuskan individu ikut terlibat di dalamnya, sehingga fungsi dari kepemilikan tanah oleh individu dengan adanya aturan hukum yang melindungi, dapat dikatakan sah secara hukum. Dibalik itu semua, kebutuhan akan tanah kian meningkat setiap saat, dimana antara manusia dengan tanah yang tersedia tidak seimbang dikarenakan jumlah penduduk meningkat tetapi ketersediaan tanah masih terbatas. Sehingga hal ini yang menyebabkan adanya kepentingan-kepentingan individu yang dapat mengarah kepada persoalan sengketa.

Permasalahan tanah merupakan masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar (Soimin, 1993). Semakin kompleks kepentingan manusia dalam sebuah peradaban akan berbanding lurus dengan semakin tingginya potensi sengketa yang terjadi antar individu maupun antar kelompok dalam populasi tertentu. Timbulnya sengketa sulit untuk dihindari. Pertentangan, perselisihan, dan perdebatan argumentatif merupakan salah satu upaya yang dilakukan manusia untuk mempertahankan pengakuan dalam proses pencapaian suatu kepentingan. Perselisihan terjadi karena adanya kepentingan yang saling berbenturan, kondisi ini dapat menimbulkan masalah serius terhadap pola hubungan antara manusia dengan tanah, dan hubungan antara manusia yang berobyek tanah. (Fatatun, 2016).

Tindak lanjut dari sengketa tanah yang timbul dalam masyarakat tentu memiliki upaya yang dapat diselesaikan melalui suatu wadah seperti lembaga Negara yang turut dilengkapi dengan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pedoman pelaksanaannya. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan serta lembaga negara yang secara khusus mengatur sekaligus berwenang dalam bidang pertanahan maupun menangani masalah pertanahan. Dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dikuatkan dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, disusun dengan memperhatikan sisi aspirasi serta peran masyarakat agar dapat mewujudkan kesejahteraan secara umum (Rayi Ady Wibowo, 2010). Karena itu BPN berperan dalam membantu dan melayani masyarakat dalam mendapatkan haknya dalam bidang

pertanahan sesuai dengan kaidah dan peraturan yang berlaku, sekaligus membantu masyarakat untuk dapat menemukan jalan keluar apabila terdapat sengketa antar masyarakat dengan pihak masyarakat lainnya yang berkaitan dengan bidang pertanahan.

Adapun sertifikat ganda yaitu sebidang tanah yang memiliki lebih dari satu sertifikat dengan objek yang sama (Harsono, 1992). Sebidang tanah bersertifikat ganda dapat membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pihak-pihak pemegang hak atas tanah yang tentunya sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Kasus sertifikat ganda masih kerap terjadi di beberapa wilayah di Indonesia yang mengakibatkan para pemegang sertifikat tanah saling menuding satu sama lain bahwa sertifikat yang mereka miliki benar adanya terlepas dari kenyataan bahwa salah satu diantara sertifikat ganda tersebut adalah palsu dimana objek yang tertera pada sertifikat bukanlah yang sebenarnya, sehingga untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai sertifikat hak atas tanah, salah satu diantara pemegang sertifikat ganda tersebut melakukan pengaduan kepada Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang berwenang dalam bidang pertanahan. Jika proses pembuktian melalui Badan Pertanahan Nasional tidak menemui titik terang maka wewenang pembuktian sertifikat ganda hak atas tanah dilanjutkan kepada ranah Pengadilan yang dianggap memiliki kompetensi dalam memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak tersebut dan membatalkan salah satu diantara sertifikat sehingga hanya satu sertifikat yang sah memiliki objek dan yang lain bukan merupakan objek yang tertera dalam sertifikat tersebut.

Kerangka Teori

Pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum oleh para pihak yang berperkara kepada hakim dalam suatu persidangan dengan tujuan memperkuat kebenaran dalil tentang fakta hukum yang menjadi pokok sengketa, sehingga hakim memperoleh dasar kepastian untuk menjatuhkan keputusan (Effendie, Tasmin, & Chodari, 1999). Subekti, mantan guru besar hukum perdata Universitas Indonesia berpendapat bahwa pembuktian adalah proses bagaimana alat-alat bukti digunakan, diajukan, dan dipertahankan sesuai hukum acara yang berlaku (Subekti, 1999).

Hukum pembuktian (*law of evidence*) dalam berperkara merupakan bagian yang sangat kompleks dalam proses litigasi. Kompleksitas tersebut akan menjadi rumit karena pembuktian berkaitan dengan kemampuan merekonstruksi peristiwa masa lalu sebagai suatu kebenaran (*truth*). Meski kebenaran yang dicari dalam proses peradilan perdata bukan kebenaran absolut (*ultimate truth*), tetapi kebenaran yang bersifat relatif atau yang bersifat

kemungkinan (*probability*), namun dalam menemukan kebenaran pun tetap memiliki kesulitan.

Sistem pembuktian di Indonesia masih bertumpu pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Pasal 1865 – Pasal 1945(KUHPerdata). Dalam membahas penilaian pembuktian, alat bukti yang diajukan oleh para pihak ke persidangan akan dilakukan penilaian yang mana dalam hal ini yang berwenang melakukan penilaian adalah Hakim. Dalam hal ini pembentuk Undang-undang dapat mengikat hakim dalam alat bukti tertentu (seperti alat bukti surat), sehingga Hakim tidak bebas untuk menilainya.

Pada saat menilai alat bukti, hakim dapat bertindak bebas atau terikat oleh undang-undang, dalam hal ini terdapat dua teori, yaitu:(Fakhriah, 2013)

a) Teori Pembuktian Bebas

Hakim bebas menilai alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang berperkara, baik alat-alat bukti yang sudah disebutkan oleh Undang-undang maupun yang tidak disebutkan oleh Undang-undang.

b) Teori Pembuktian Terikat

Hakim terikat dengan alat bukti yang diajukan oleh pihak-pihak yang berperkara. Putusan yang dijatuhkan harus selaras dengan alat-alat bukti yang diajukan dalam persidangan. Kekuatan pembuktian alat bukti surat dapat dibedakan antara yang berbentuk akta dan bukan akta. Surat yang berbentuk akta juga dapat dibedakan menjadi akta autentik dan akta di bawah tangan.

Pengertian peran menurut Soerjono Soekanto adalah aspek dinamis dari sebuah status apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran. Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan. Peran yang dimainkan hakekatnya tidak ada perbedaan, baik yang dimainkan /diperankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah akan memiliki peran yang sama. Peran merupakan suatu rangkaian teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Manusia sebagai makhluk sosial cenderung untuk hidup berkelompok. Dalam kehidupan berkelompok tadi akan terjadi interaksi antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat yang lain. Tumbuhnya interaksi diantara mereka ditantai dengan adanya saling ketergantungan. Dalam kehidupan bermasyarakat itu munculah apa yang dinamakan peran (*role*). Peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan

seseorang, apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka orang yang bersangkutan menjalankan suatu peranan.

Peranan dalam ilmu sosial berarti suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu jabatan tertentu, seseorang dapat memainkan fungsinya karena posisi yang diduduki. Peranan yang melekat harus dibedakan dengan posisi atau pada tempatnya dalam pergaulan masyarakat. Posisi dalam masyarakat (*social position*) merupakan unsur yang statis yang menunjukkan tempatnya dalam organisasi masyarakat. Peranan lebih menunjuk pada fungsi, penyesuaian, dan suatu proses.

Sengketa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pertentangan atau konflik, konflik berarti adanya pertentangan antara orang-orang atau kelompok-kelompok terhadap suatu objek permasalahan. Pertentangan atau konflik yang terjadi antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain (Winarni, 2007). Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui:

a) Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan (Litigasi)

Suyud Margono berpendapat bahwa litigasi adalah gugatan atas suatu konflik untuk menggantikan konflik sesungguhnya dimana para pihak memberikan kepada seorang pengambilan keputusan dua pilihan yang bertentangan.

Prosedur dalam proses litigasi lebih bersifat formal dan teknis. Seperti yang dikemukakan oleh J. David Reitzel "*there is a long wait for litigants to get trial*", karena itu untuk menyelesaikan satu perkara pada satu instansi peradilan, diharuskan antri untuk menunggu (Harahap, 2009).

b) Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan (Non Litigasi)

Penyelesaian sengketa melalui non-litigasi telah dikenal adanya penyelesaian sengketa alternatif yang dijelaskan dalam Pasal 1 Angka (10) Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase. Penyelesaian sengketa melalui non-litigasi jauh lebih efektif dan efisien, sebab belakangan ini berkembang berbagai cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan (*Alternative Dispute Resolution*) dalam berbagai bentuk, seperti:

1) Arbitrase

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 30 Tahun 1999 menjelaskan bahwa, "Arbitrase adalah cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa". Arbitrase digunakan untuk mengantisipasi perselisihan mungkin terjadi maupun yang

sedang mengalami perselisihan yang tidak dapat diselesaikan secara negosiasi/konsultasi maupun melalui pihak ketiga serta untuk menghindari penyelesaian sengketa melalui peradilan.

2. Negosiasi

Negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda. Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Susanti Adi Nugroho bahwa, negosiasi ialah proses tawar-menawar demi mencapai kesepakatan dengan pihak lain melalui proses interaksi, komunikasi yang dinamis dengan tujuan untuk mendapatkan penyelesaian atau jalan keluar dari permasalahan yang sedang dihadapi oleh kedua belah pihak(Nugroho, 2009).

3. Mediasi

Menurut Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan, mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.

4.Konsiliasi

Konsiliasi adalah lanjutan dari mediasi. Mediator beralih fungsi menjadi konsiliator. Dalam hal ini konsiliator menjalankan fungsi yang lebih aktif dalam mencari bentuk-bentuk penyelesaian sengketa dan menawarkannya kepada para pihak. Jika para pihak menyetujui, solusi yang dibuat konsiliator akan menjadi *resolution*(Armani, 2012)s.

Permasalahan

Untuk Menganalisis dan memecahkan problematika pada isu tersebut diatas, maka dalam penelitian ini diperinci sebagai berikut, Bagaimana peran Badan Pertanahan Nasional Kota Palembang dalam proses penyelesaian sengketa tanah karena sertifikat ganda dan Bagaimana proses pembuktian hak atas tanah yang terjadi karena sertifikat ganda ?

Orisinalitas Penelitian

Untuk memperkuat hasil penelitian ini, maka diperlukan kajian terhadap penelitian terdahulu yang diharap bisa memaksimalkan penelitian ini, kemudian digunakan juga pembedaan factor dari yang digunakan di penelitian ini dan penelitian terdahulu yang menjadi pedoman dalam penelitian ini. Dibawah ini adalah penelitian terrdahulu yang dapat dijadikan pedoman penulis :

1. Asmawati, "Mediasi Salah Satu Cara Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan", Jurnal Ilmu Hukum, Maret, 2014. Jurnal ini membahas upaya mediasi dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda.(Asmawati, 2014)

2. Darwis Anatami, “Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah”, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Samudra, Juni, 2017. Jurnal ini membahas siapa yang bertanggung jawab apabila terjadi sengketa sertifikat ganda.(Anatami, 2017)

3. , Septivany Christa Perdana, “ Sertifikat Ganda Pada Proyek Pembangunan Rumah Susun”, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Pancasila, Desember, 2018. Jurnal ini membahas tentang permasalahan dan upaya penyelesaian sengketa sertifikat ganda pada Satuan Rumah Susun.(Perdana, 2018)

Jika melihat beberapa permasalahan pada penelitian – penelitian terdahulu, maka yang membedakan penelitian ini adalah penelitian ini lebih menjelaskan dari awal pembuatan dan penerbitan sertifikat secara procedural dan sistematis, selain itu juga menjelaskan akan jenis – jenis Hak atas Tanah dan Badan – bahan yang turut serta dalam membantu upaya penyelesaian sengketa sertifikat ganda pada Tanah (dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional/BPN) dan juga proses untuk membuktikan pemilik Tanah yang sebenarnya.

B. Hasil dan Pembahasan.

A. Analisis Tentang Ketentuan Hukum Surat Hak Atas Tanah

1) Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak yang memberi wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang atau Badan Hukum, yang tujuannya memakai tanah untuk memenuhi 2 (dua) jenis kebutuhan, yaitu(Zein, 1995):

- a. Untuk dijadikan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, dan sebagainya;
- b. Untuk tempat suatu usaha dengan mendirikan bangunan, perumahan, hotel, rumah susun, pabrik, pelabuhan, dan lain-lain.

Hak atas tanah memberi kewenangan memakai suatu bidang tanah dan rumah susun tertentu untuk memenuhi kebutuhan tertentu. Kewenangan memakai adalah dalam arti menguasai, memakai, dan mengambil manfaat dari suatu bidang tanah tertentu. Dalam memakaisebidang tanah tersebut terdapat kewajiban untuk memelihara tanah serta mencegah kerusakan tanah tersebut(Undang - Undang Nomor 5 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, 1960). Pemakaian tanah harus sesuai dengan tujuan pemberian hak dan isi hak atas tanahnya, serta penggunaannya sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku di daerah yang bersangkutan.

2) Permohonan dan Pemberian Hak Atas Tanah

Permohonan dan pemberian hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 5 Tahun 1973 yang berjudul “Ketentuan-ketentuan Mengenai

Pemberian Hak Atas Tanah”. Dalam prakteknya, dibutuhkan langkah-langkah khusus untuk pemohon tertentu yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, kemudian Menteri Dalam Negeri mengatur tata cara permohonan dan pemberian hak atas tanah antara lain:

- a. Untuk keperluan perusahaan (Permendagri Nomor 5 Tahun 1974);
- b. Atas bagian-bagian tanah hak pengelolaan (Permendagri Nomor 1 Tahun 1977);
- c. Atas tanah bekas hak barat (Permendagri Nomor 3 Tahun 1979).

Pada dasarnya, setiap warga negara Indonesia berhak memohon hak atas tanah negara. Bahkan untuk orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia pun juga berhak mengajukan permohonan hak atas tanah, tetapi hak memohon untuk orang asing dibatasi peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur hubungan tanah dengan orang.

- a. Permohonan untuk mengajukan hak atas tanah ditujukan kepada pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang tersebut ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972.

Hak yang dimohon untuk ditujukan kepada pemerintah tergantung dari jenis hak apa yang dapat dimiliki oleh pemohon dan penggunaan tanah yang bersangkutan. Untuk warga negara Indonesia maka ia dapat memohon untuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Jika si pemohon adalah warga negara asing yang tinggal di Indonesia, ia hanya dapat memohon untuk hak pakai. Bila pemohon adalah Badan Hukum, maka seperti layaknya warga negara Indonesia yang dapat memohon Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai (Angin, 1991).

3) Status Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Menurut Pasal 20 UUPA yang dimaksud hak milik adalah sebuah hak turun temurun “terkuat” yang dapat dimiliki atas tanah dengan memperhatikan fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Milik adalah hak penuh dan hak “terkuat” yang dapat dimiliki orang atas tanah. Pemberian label ini tidak berarti hak tersebut merupakan hak mutlak yang tidak dapat diganggu gugat. Hak Milik memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Turun-temurun, Hak Milik atas tanah dapat beralih dikarenakan hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli warisnya;
2. Terkuat, bahwa Hak Milik Atas Tanah merupakan hak yang paling kuat diantara hak atas tanah yang lainnya;

3. Terpenuhi, bahwa Hak Milik Atas Tanah tersebut dapat digunakan untuk kepentingan pertanian sekaligus untuk mendirikan bangunan;

b. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Pengertian mengenai Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 ayat (1):

“Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.”

Dijelaskan dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA ini bahwa Hak Guna Bangunan bukan pemegang hak milik atas bidang tanah dimana bangunan tersebut didirikan. Sehubungan dengan hal ini, Pasal 37 UUPA menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan dapat terjadi pada tanah negara yang dikarenakan Penetapan Pemerintah. Selain itu Hak Guna Bangunan dapat terjadi juga pada bidang tanah Hak Milik dikarenakan ada perjanjian autentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dan dapat dijadikan jaminan hutang. Dengan demikian, sifat-sifat Hak Guna Bangunan adalah:

1. Jangka waktu paling lama yaitu selama 30 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk durasi 20 tahun;
2. Dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain;
3. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.

Mengenai tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dalam Pasal 37 UUPA, dapat diketahui bahwa Hak Guna Bangunan dapat diberikan di atas tanah Negara yang didasari penetapan dari pemerintah. Hak Guna Bangunan juga dapat diberikan di atas tanah Hak Milik berdasarkan kesepakatan autentik antara pemilik tanah dengan pihak yang bermaksud memperoleh Hak Guna Bangunan tersebut. Melihat ketentuan pada Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, maka tanah yang dapat diberikan Hak Guna Bangunan adalah Tanah Negara, Tanah Pengelolaan, dan Tanah Hak Milik.

1. Dengan demikian dapat diketahui bahwa objek dari Hak Guna Bangunan adalah Tanah Negara, Tanah Pengelolaan, dan Tanah Hak Milik dari seseorang. Ketentuan

mengenai Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah Negara dan Tanah Pengelolaan diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 22 dan 23 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Pada dasarnya Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah Negara dan Tanah Pengelolaan diberikan berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dengan merujuk kepada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

c. Hak Pakai

Ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan untuk mengambil hasil tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan kewenangan dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian oleh Pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah selama tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.

Hak Pakai dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing termasuk Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, juga berlaku untuk Badan Hukum Asing. Subyek Hak Pakai diatur dalam ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

B. Latar Belakang Mengenai Peran Badan Pertanahan Nasional.

1. Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Bersertifikat Ganda

Dasar Hukum Pembentukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sebagai panduan operasional untuk BPN, kemudian pimpinan lembaga ini mengeluarkan Surat Keputusan yang dituangkan dalam SK Nomor 11/KBPN/1988 jo. Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1989 Tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 menyatakan, yang disebut dengan kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapatkan penyelesaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan Dalam perkara sengketa tanah bersertifikat ganda, BPN memiliki kewenangan melakukan negosiasi, mediasi, dan memfasilitasi penanganan pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas kesepakatan di antara para pihak. Demi meminimalisir sengketa pertanahan

yang dalam hal ini disebabkan oleh sertifikat ganda, maka peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat di bidang pertanahan antara lain adalah(Asmawati, 2014):

- 1) Mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan
- 2) Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban , menyiapkan memori banding, memori kontra, memori kasasi, memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan negara;
- 3) Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan;
- 4) Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai penyelesaian sengketa tanah;
- 5) Menelaah dan menyiapkan konsep pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi berdasarkan kekuatan keputusan pengadilan;
- 6) Dokumentasi.

BPN juga memiliki mekanisme tertentu dalam menangani dan menyelesaikan perkara sengketa pertanahan dalam hal ini termasuk sengketa yang dikarenakan sertifikat ganda, yaitu:

- 1) Sengketa tanah kerap diketahui oleh pihak BPN melalui pengaduan;
- 2) Pengaduan lalu ditindaklanjuti dengan identifikasi masalah. Memastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau diluar kewenangan BPN;
- 3) Jika merupakan kewenangan BPN, maka BPN mengkaji masalah terkait untuk membuktikan kebenaran terkait pengaduan serta menentukan apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut;
- 4) Jika permasalahan bersifat strategis maka diperlukan pembentukan unit kerja. jika bersifat politis, sosial, dan ekonomi maka tim melibatkan institusi seperti DPR atau DPRD, Kementrian Dalam Negeri, atau Pemerintah Daerah terkait;
- 5) Tim menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.

Dalam prakteknya, penyelesaian sengketa pertanahan tidak hanya dilakukan oleh pihak BPN, tetapi juga dapat diselesaikan melalui lembaga Peradilan Umum, dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Peradilan Umum lebih menitikberatkan pada hal-hal terkait dengan permasalahan perdata, dan pidana dalam sengketa pertanahan, berbeda halnya dengan PTUN yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh BPN atau Pejabat lainnya yang berkaitan dengan pertanahan(Perdana, 2018).

Sengketa pertanahan, dalam hal ini sertifikat ganda diselesaikan melalui tiga (3) cara yaitu:

1) Penyelesaian Secara Langsung Dengan Musyawarah

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui musyawarah memiliki syarat, yaitu sengketa tersebut bukan merupakan penentuan mengenai kepemilikan hak atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak-pihak yang bersengketa masih memiliki kekerabatan, serta masih menganut hukum adat daerah setempat.

2) Melalui Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Arbitrase merupakan penyelesaian perkara oleh seseorang atau beberapa arbiter yang telah ditunjuk berdasarkan kesepakatan/persetujuan para pihak dan disepakati bahwa putusan yang diambil bersifat mengikat dan final. Syarat utama yang dilakukan untuk dapat melalui jalur arbitrase sebagai penyelesaian sengketa adalah ada kesepakatan yang dibuat dalam bentuk tertulis dan disetujui oleh para pihak(Sembiring, 2011).

3) Penyelesaian Sengketa Melalui Jalur Pengadilan

Penyelesaian sengketa termasuk sengketa pertanahan diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman . Pasal 1 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka guna menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan kepemilikan diserahkan kepada lembaga Peradilan Umum, dan terhadap sengketa keputusan lembaga pertanahan diserahkan kepada ranah Peradilan Tata Usaha Negara, serta sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama.

2. Proses Pembuktian Hak Atas Tanah

a. Proses Pembuktian Melalui Kewenangan Badan Pertanahan

Pembuktian sengketa tanah bersertifikat ganda melalui kewenangan kantor Badan Pertanahan biasanya dimulai dari adanya pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat bahwa tanah bersertifikat yang dimilikinya ternyata juga dimiliki oleh orang/pihak lain yang memiliki sertifikat Hak Atas Tanah dengan objek yang sama. Mekanisme penanganan tersebut diselenggarakan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1) Pengaduan

Pengaduan umumnya berisi hal-hal sekaligus peristiwa-peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon/pengadu adalah yang berhak atas tanah tersebut dengan melampirkan bukti-bukti.

2) Penelitian

Dalam proses penanganan kemudian diadakan penelitian berupa pengumpulan data administratif maupun hasil penelitian data fisik di lapangan. Hasil penelitian ini kemudian dapat disimpulkan untuk sementara apakah pengaduan dari orang/pihak yang bersangkutan beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut (Anatami, 2017).

Jika terdapat dugaan bahwa pengaduan tersebut dapat diproses, maka selanjutnya diselesaikan melalui tahap kemungkinan dilakukan pencegahan mutasi bahwa tanah tersebut dalam keadaan sengketa. Namun apabila pengaduan tersebut tidak mengandung alasan-alasan yang kuat dan harus melalui proses lembaga atau instansi lain. Maka kepada yang bersangkutan diberitahukan hal-hal tersebut dan ternyata dinyatakan bahwa pengaduan tidak atau belum dapat dipertimbangkan.

Musyawarah pun dapat dilakukan sebagai langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa. Dalam hal ini, pihak instansi Badan Pertanahan Nasional yang menjadi mediator dalam menyelesaikan perkara sengketa tanah secara kekeluargaan. Diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan berbagai jenis tekanan, tetapi bukan berarti bahwa mediator bersikap pasif. Pihak mediator harus mengemukakan cara-cara penyelesaian, serta kesulitan-kesulitan yang mungkin timbul di kemudian hari, yang dikemukakan kepada para pihak. Musyawarah apabila dilakukan juga harus mempertimbangkan tata cara formal seperti surat pemanggilan, notulen, akta atau pernyataan perdamaian yang digunakan sebagai bukti bagi para pihak maupun pihak ketiga. Kemudian hasil dari musyawarah ini dibuat dalam akta perdamaian, baik yang dilakukan dimuka hakim maupun diluar Pengadilan atau notaris untuk mendapatkan kekuatan hukum mengikat bagi para pihak yang telah sepakat.

C. Kesimpulan

Ketentuan hukum hak atas tanah di Indonesia memberi kewenangan kepada warga negara Indonesia untuk menggunakan suatu bidang tanah untuk kepentingan tertentu. Bagi warga negara asing kewenangan hak atas tanah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan tanah dengan orang.

Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengelola pertanahan sektoral memiliki peran penyelesaian melalui jalur mediasi setelah menerima pengaduan dari masyarakat mengenai adanya perkara sengketa tanah.

Proses pembuktian perkara sengketa tanah, dalam hal ini karena sertifikat ganda dapat melalui proses penyelesaian litigasi, dan non-litigasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anatami, D. (2017). Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Angin, E. P. (1991). *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Rajawali Press.
- Armani, N. (2012). *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*. Jakarta: Grafindo Persada.
- Asmawati. (2014). Mediasi Salah Satu Cara Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Effendie, B., Tasmin, M., & Chodari, A. (1999). *Surat Gugat dan Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Fakhriah, E. L. (2013). *Bukti Elektronik dalam Sistem Pembuktian Perdata* (2nd ed.). Bandung: Alumni.
- Fatatun, I. D. (2016). *Keadilan dan Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman*. Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.
- Harahap, Y. (2009). *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harsono, S. (1992). *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*. Yogyakarta: Seminar Nasional. *Kitab Undang - Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)*.
- Murad, R. (2013). *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni.
- Nugroho, S. A. (2009). *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media.
- Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.* , (2016).
- Perdana, S. C. (2018). Sertifikat Ganda Pada Proyek Pembangunan Rumah Susun. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Rayi Ady Wibowo. (2010). *Penyelesaian Sengketa Tanah di Kecamatan Karanganyar Melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar*. Uniersitas Sebelas Maret.

Sembiring, J. J. (2011). *No Title*. Jakarta: Visimedia.

Soimin, S. (1993). *Hak dan Pengadaan Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.

Subekti. (1999). *Hukum Pembuktian*. Jakarta: Paramita.

Undang - Undang Nomor 5 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria. , (1960).

Winarni. (2007). *Managemen Konflik (Konflik Perubahan dan Pengembangan)*. Bandung: Mandar
Maju.

Zein, R. (1995). *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*. Jakarta: Rineka Cipta.