



PERAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KARANGANYAR DALAM PENYELESAIAN KEPEMILIKAN SERTIPIKAT GANDA DI WILAYAH KABUPATEN KARANGANYAR

Ega Novianto¹, Susilowardani², Desi Syamsiah³

^{1,2,3}Universitas Surakarta, Indonesia

E-mail: noviantoega@gmail.com¹, susilowardani99@gmail.com², desisyamsiah759@gmail.com³

Received 23-06-2025 | Revised form 25-07-2025 | Accepted 20-08-2025

Abstract

This study aims to identify the procedures implemented by the Karanganyar District Land Office in resolving cases of double certificates using empirical legal research. Empirical legal research focuses on behavior that develops in society and the way the law works in society. Empirical legal research is used in an effort to identify the factors that trigger the occurrence of double certificates and the steps taken to resolve double certificate disputes that occur in Karanganyar Regency. Primary and secondary data are used in this study. Primary data is obtained from interviews. Meanwhile, secondary data includes primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Data was collected using observation, interview, and documentation techniques. Data analysis was conducted using a qualitative model. Based on the research findings, the conclusion drawn is that dual certificate disputes at the Karanganyar Regency Land Office are resolved through non-litigation channels, namely through the Karanganyar Regency Land Office first, then if consensus is not reached by the parties, the dispute is resolved through legal proceedings, namely in court, in this case the Administrative Court or the District Court.

Keywords: Land Office, dispute resolution, double certificates.

Abstrak

Penelitian yang ditujukan untuk mengidentifikasi prosedur yang dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam memecahkan kasus sertipikat ganda menggunakan jenis penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris terpusat pada kepada perilaku (*behavior*) yang tumbuh di masyarakat maupun cara kerja hukum di masyarakat. Penelitian hukum empiris digunakan dalam upaya mengidentifikasi faktor-faktor yang memicu terjadinya sertipikat ganda serta langkah penyelesaian yang diambil dalam sengketa sertipikat ganda yang terjadi di Kabupaten Karanganyar. Data primer dan data sekunder adalah data yang digunakan pada penelitian kali ini. Data primer didapatkan dari hasil wawancara. Sementara itu data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data dikumpulkan dengan memanfaatkan teknik observasi, teknik wawancara dan dokumentasi. Kemudian analisis data dilakukan dengan menggunakan model kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa sengketa sertipikat ganda di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar diselesaikan melalui jalur non litigasi, yakni penyelesaian melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar terlebih dahulu, kemudian jika konsensus tidak tercapai oleh para pihak maka sengketa diselesaikan melalui proses hukum yakni di pengadilan, dalam hal ini adalah pengadilan Tata Usaha Negara maupun Pengadilan Negeri.

Kata Kunci: Kantor Pertanahan, penyelesaian sengketa, sertipikat ganda.

This is an open access article under the CC BY-NC-SA license.



LATAR BELAKANG

Permasalahan mengenai pertanahan kerap mengundang konflik yang berlarut-larut antara orang dengan orang maupun antara orang dengan entitas hukum. Seiring bertumbuhnya jumlah penduduk, permintaan manusia terhadap tanah semakin meningkat. Oleh karena itu, sengketa mengenai tanah seakan tidak pernah berhenti dan selalu muncul di dunia ini. Terdapat beberapa inti persoalan mengenai tanah yang dapat menyebabkan terjadinya sengketa di Indonesia, antara lain:

1. Tanah yang memiliki sertipikat ganda;
2. Konflik tentang kepemilikan dan penguasaan tanah negara;
3. Konflik mengenai kepemilikan yang disebabkan oleh waris;
4. Konflik mengenai tanah yang belum memiliki sertifikat, yakni masih memiliki sebagai tanah adat dan tanah yang kepadanya hak barat dilekatkan;
5. Proses pendaftaran hak Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona);
6. Penguasaan dan pendudukan tanah bekas hak guna usaha (HGU) yang sudah berakhir masa berlakunya dan tidak diperpanjang lagi.¹

Dalam proses jual beli tanah di Indonesia, masih ada banyak orang yang berpura-pura baik tetapi ternyata menipu dengan menjual tanah yang sebenarnya memiliki dua atau bahkan empat sertipikat. Ini jelas merugikan karena semakin melemahkan kepastian hukum, karena si pembeli telah melakukan transaksi dengan itikad baik. Jika pembeli tanah tersebut adalah penanam modal yang berencana mendirikan pabrik atau tempat usaha, maka hal ini akan menimbulkan kerugian terhadap iklim investasi.

Karena tanah memiliki peran penting dalam kehidupan, kasus tumpang tindih sertipikat atau sertipikat ganda seringkali terjadi di masyarakat. Tanah menjadi salah satu masalah yang paling mendasar, sensitif, dan tidak main-main yang dapat menyebabkan konflik sosial dan mengikutsertakan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikannya.

Persoalan mengenai sertipikat ganda mengindikasikan adanya kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan yang berakibat pada ketidakpastian hukum. Ini tidak sejalan dengan tujuan didaftarkannya tanah, seperti yang tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah, yang menyatakan bahwa maksud dari didaftarkannya tanah adalah untuk memberikan kepastian serta perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah dan memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, sehingga data yang diperlukan dapat diperoleh dengan mudah dalam melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan bidang-bidang dan satuan-satuan rumah susun yang

¹ Iwan Permadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, hlm 448-449

sudah didaftarkan guna memastikan bahwa administrasi pertanahan telah diselenggarakan dengan tertib.

Akibat adanya penerbitan sertifikat ganda, pemilik sertifikat mengalami ketidakpastian hukum yang selanjutnya dapat menimbulkan persengketaan di pengadilan. Maka dari itu, pemilik sertifikat ganda harus dilindungi secara hukum agar tidak timbul sengketa atau perselisihan terkait kepemilikan sertifikat tersebut.

Sebagai konsekuensi dari penerbitan sertifikat ganda tersebut, timbul sengketa perdata antar para pihak. Terdapat dua metode yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan sengketa. Metode yang pertama adalah dengan jalan mediasi, yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Metode yang kedua adalah melalui jalur peradilan. Di samping itu, mengingat imbas yang ditimbulkan dari keberadaan sertifikat ganda adalah timbulnya konflik antara para pemegang sertifikat, maka penelitian ini ingin mengetahui bagaimana langkah-langkah yang diambil oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar guna menyelesaikan kasus sertifikat ganda?

METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum empiris. Ronny Hanitijo Soemitro mengatakan bahwa penelitian hukum empiris adalah pendekatan yang bertujuan untuk mempresentasikan pernyataan yang ada di lapangan berdasarkan asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, atau perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan persoalan yang sedang dibahas.² Data dikumpulkan, diambil, dan dikumpulkan dari berbagai sumber. Ada dua jenis sumber data yang digunakan pada penelitian kali ini. Yang pertama adalah data primer yang terdiri dari kata-kata dan tindakan orang yang diamati atau diwawancarai.³ Sedangkan yang kedua adalah data sekunder yang didapatkan dari hasil studi kepustakaan, literatur, dan peraturan perundang-undangan. Dasar teori dan informasi yang relevan guna mendukung penelitian ini dapat diperoleh dengan mengkaji tulisan-tulisan sebelumnya yang membahas permasalahan serupa. Dalam kasus ini, sumber data sekunder meliputi bahan hukum primer, yakni undang-undang yang mengikat,⁴ bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan yang menerangkan tentang bahan hukum primer,⁵ termasuk bahan pustaka yang membahas tentang hukum agraria terutama sertifikat tanah, dan bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang menunjukkan dan menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder⁶, termasuk kamus, ensiklopedia dan internet. Namun, wawancara (interview), pengamatan (observasi), dan dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang digunakan pada penelitian kali ini. Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif.

² Ronny Hanitijo Sumitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jumeetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 97

³ Ronny Hanitijo Sumitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jumeetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 97

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Depok, UI Press, 2008, hlm. 52.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

PEMBAHASAN

1. Tinjauan Tentang Sertipikat Hak Atas Tanah

Sertipikat di Indonesia berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat atas tanah, tetapi tidak dapat diterima secara mutlak. Kata sertipikat diadopsi dari kata dalam bahasa Inggris “*certificate*”, yang artinya surat keterangan atau ijazah yang dikeluarkan oleh otoritas tertentu. Dikeluarkannya surat keterangan menunjukkan bahwa pejabat yang bertanggung jawab telah menjelaskan status atau kedudukan seseorang. Sertipikat tanah dalam konteks bahasa Indonesia merupakan dokumen resmi yang menyatakan dan membuktikan hak kepemilikan atas tanah, serta memiliki kekuatan pembuktian yang kuat di mata hukum.

Sertipikat pada dasarnya adalah suatu produk yang dihasilkan dari proses didaftarkan tanah yang menjadi kewajiban bagi pemilik tanah. Sertipikat tanah, yang harus dimiliki oleh pemilik tanah, merupakan gabungan antara salinan buku tanah dan surat ukur yang disusun dalam satu dokumen dan dilengkapi dengan sampul. Bentuk sampul tersebut harus sesuai dengan ketentuan Menteri Agraria. Sertipikat tanah dapat digunakan untuk membuktikan secara kuat bahwa sebidang tanah telah dipegang. Kata kuat disini berarti bahwa sertipikat tanah bukan satu-satunya alat pembuktian yang bisa digunakan. Oleh karena itu, sesuai dengan sistem pendaftaran tanah yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sertipikat tanah dapat digugurkan atau dibatalkan apabila terbukti di Pengadilan Negeri bahwa kebenaran sertipikat yang disengketakan tidak dapat dipertanggungjawabkan.⁷ Dalam hal ini, Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis memberikan definisi sertipikat tanah sebagai berikut.

- a. Dalam hukum agraria, sertipikat merupakan inti dari daftar umum hak atas tanah, yang berarti bahwa sertipikat merupakan salinan atau turunan dari buku tanah dan surat ukur. Sertipikat juga berfungsi sebagai satu-satunya alat bukti formal yang diakui secara hukum untuk membuktikan hak atas tanah
- b. Sebagai bagian dari upaya pendaftaran tanah, daftar umum terdiri atas daftar tanah, daftar nama, daftar buku tanah, dan daftar surat ukur. Kumpulan informasi tersebut dibuat oleh desa untuk desa atau sporadis sebagai bagian dari upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Surat ukur merupakan dokumen asli yang memuat keterangan rinci mengenai objek hak atas tanah, termasuk letak, luas, serta tanda-tanda dan batas-batas fisiknya, dan lain-lain.

⁷ Hardiyanti Hasan, *Analisis Penyelesaian Sertipikat Ganda Di Kota Makassar (Studi Kasus Sertipikat Ganda No.26/G/2014/PTUN.MKS)*, Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, 2017 hlm. 29

- d. Gambar tanah yang bisa diakses dengan menggunakan kutipan dari peta tanah (krawangan).⁸

Sertipikat memberikan banyak manfaat kepada pihak yang memegang hak atas tanah. Sebagai contoh, keberadaan sertipikat dapat memperkecil kemungkinan terjadinya perselisihan atau konflik dengan pihak lain, menguatkan daya tawar jika pihak lain membutuhkan hak atas tanah untuk proyek pembangunan, dan memperpendek proses peralihan dan pembebanan hak atas tanah. Sertipikat memiliki nilai lebih bagi pemilik hak atas tanah karena merupakan alat bukti hak yang kuat dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya.⁹

Penerbitan sertifikat ditujukan untuk melayani kepentingan pemilik hak atas dasar informasi fisik dan yuridis (hukum) seperti yang tercantum dalam buku tanah. Keberadaan sertifikat dapat secara autentik membuktikan bahwa orang yang memegang sertipikat adalah pemilik tanah tersebut, untuk mengantisipasi adanya pengakuan pihak lain atas kepemilikan tanah tersebut.¹⁰

2. Tinjauan Tentang Sertipikat Ganda

Tumpang tindih terjadi secara keseluruhan atau sebagian, ketika sebidang tanah memiliki lebih dari satu sertipikat. Sertipikat tidak disertakan dalam peta situasi daerah atau pendaftaran tanah¹¹, sehingga dapat memicu terjadinya penerbitan sertipikat ganda. Ali Achmad Chomzah menyatakan bahwa sertipikat ganda berarti keberadaan beberapa sertipikat yang menjelaskan bidang tanah yang sama, namun dengan data yang tidak identik, sehingga menimbulkan pertentangan dalam informasi kepemilikan. Sertipikat ganda—baik seluruh bidang maupun sebagian dari tanah—adalah istilah yang biasanya digunakan untuk menggambarkanannya.¹²

Jika satu bidang tanah tercatat dalam dua sertipikat yang berbeda dan dimiliki oleh dua individu yang berlainan, ini disebut sebagai sertipikat ganda.¹³ Setiap bidang tanah di permukaan bumi memiliki letak yang bersifat unik dan tidak mungkin identik satu sama lain. Oleh karena itu, setiap tanah yang telah memiliki sertipikat ataupun didaftar oleh Badan Pertanahan Nasional seharusnya mendapatkan perlindungan hukum agar

⁸ Muhammad Yamin Lubis, Abdur Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*. Edisi Revisi, Medan: Mandar Maju, 2010, hlm. 204.

⁹ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001, hlm. 202.

¹⁰ Jimmy Joses Sembiring, *Paduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta: Visi Media, 2010, hlm. 43.

¹¹ Suryani Mursalim, Muhammad Akbal, Tika Nurjannah, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*, Jurnal Supremasi, Volume XI Nomor 1, April 2016, hlm. 51

¹² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 139

¹³ Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 12

tidak terjadi pendaftaran ganda atas bidang tanah yang sama. Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan sertipikat ganda atas tanah karena terjadinya kesalahan pendataan selama proses pemetaan dan pengukuran tanah. Penerbitan sertipikat ganda ini memiliki dampak terhadap okupasi tanah milik orang lain baik secara keseluruhan maupun sebagian. Dilihat dari definisi sertipikat sendiri, sertipikat dapat diartikan sebagai alat bukti atas kepemilikan tanah yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai upaya mendaftarkan tanah sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Fakta penguasaan fisik dan penggunaan tanah oleh individu atau entitas hukum tidak menjadi dasar hukum yang mutlak atas kepemilikan tanah. Begitu pula, adanya perjanjian jual beli belum tentu memvalidasi bahwa pihak pembeli memiliki hak atas tanah tersebut secara sah menurut ketentuan hukum pertanahan. Lagipula, ketiadaan bukti sah atas kepemilikan tanah dari penjual menimbulkan permasalahan hukum, di mana penguasaan tanah dilakukan secara tidak sah dengan mengandalkan sertipikat sebagai alat pembuktian, meskipun validitas hukumnya belum dapat dipastikan.

Atas dasar pendapat yang disebutkan di atas, sertipikat ganda merupakan dokumen bukti kepemilikan yang bisa didapatkan secara legal atau ilegal, dan berpotensi menyebabkan konsekuensi hukum dalam bentuk sengketa atau perselisihan bagi subjek dan objek hak.

Dokumen bukti kepemilikan hak atas tanah yang dikeluarkan oleh lembaga hukum dan terdiri dari satu objek hak yang tumpang tindih antara satu objek tanah baik sebagian ataupun keseluruhan dan yang memiliki konsekuensi hukum disebut sebagai sertipikat ganda. Dalam situasi inilah okupasi tanah atau penguasaan tanah terjadi secara ilegal dengan menggunakan sertipikat yang notabene merupakan dokumen yang belum dapat dijamin kebenaran hukumnya. Kemungkinan diterbitkannya sertipikat ganda akan dapat diminimalisir jika Kantor Pertanahan secara konsisten menyusun peta pendaftaran tanah atau peta situasi, serta memastikan bahwa gambar situasi dan surat ukur tercantum secara tepat dalam peta tersebut.

Berbicara tentang pengertian sertipikat ganda seperti yang telah diuraikan di muka, dapat disimpulkan bahwa penyebab timbulnya sertipikat ganda adalah kesalahan pencatatan yang dilakukan oleh petugas saat melakukan mengukur dan membuat peta tanah. Sugiarto mengungkapkan bahwa sertipikat ganda adalah beberapa sertipikat yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan (selanjutnya disebut Kantah) untuk satu bidang tanah, yang menyebabkan tumpang kepemilikan atas bidang tanah yang dimaksud, baik secara keseluruhan maupun sebagian.¹⁵

¹⁴ Ali Ahmad Chomzah, *Sertifikat dan Permasalahannya dan Seri Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2007, hlm. 57

¹⁵ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm. 96

Dalam bukunya, Ali Achmad Chomzah menyatakan bahwa berikut ini adalah sertipikat yang tidak masuk kedalam golongan sertipikat ganda:

- a. Sertipikat yang dikeluarkan untuk menggantikan sertipikat yang hilang.
- b. Sertipikat yang dikeluarkan guna menggantikan sertipikat yang rusak.
- c. Sertipikat yang dikeluarkan untuk menggantikan sertipikat lama yang telah dinyatakan tidak berlaku secara hukum.¹⁶ Ini disebabkan karena sertipikat-sertipikat yang disebutkan sebelumnya (yang hilang, rusak atau dibatalkan) tidak lagi dianggap valid untuk membuktikan kepemilikan tanah.

3. Penyelesaian Yang Dilakukan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar Atas Terjadi Sertipikat Ganda

Proses penyelesaian sengketa hukum terkait tanah, terutama berkenaan dengan sertifikat ganda, pada dasarnya identik dengan proses penyelesaian sengketa pertanahan lainnya. Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 mengenai Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, sengketa pertanahan diartikan sebagai perselisihan atau konflik yang terjadi antar individu, badan hukum, atau lembaga, yang tidak menimbulkan dampak secara luas. Namun menurut Sarjita mengartikan "sengketa pertanahan" sebagai pertikaian antara dua pihak atau lebih yang merasa atau memang mengalami kerugian akibat dari digunakannya dan dikuasanya hak atas tanahnya oleh pihak-pihak tersebut, yang diselesaikan dengan jalan mediasi atau pengadilan.¹⁷ Berikut ini adalah sifat-sifat dari perkara sengketa:

- a. Permasalahan terkait prioritas agar dapat ditetapkan sebagai pemegang hak resmi atas tanah yang statusnya belum ada haknya.
- b. Penyangkalan terhadap suatu dasar hukum atau dokumen kepemilikan yang dimanfaatkan sebagai landasan pemberian hak.
- c. Kesalahan dalam pemberian hak yang disebabkan oleh ketidaktepatan atau kekurangan dalam peraturan yang diberlakukan
- d. Konflik atau permasalahan lain yang melibatkan dimensi sosial praktis

Oleh karena itu, berdasarkan maknanya, sengketa pertanahan mencakup permasalahan utama yang terkait dengan:

- a. Pengalokasian dan/atau pemanfaatan, dan kepemilikan legal terhadap bidang tanah;
- b. Legalitas suatu kewenangan atas penguasaan tanah;
- c. Tata cara untuk memberikan hak atas tanah
- d. Pendaftaran hak atas tanah meliputi pemindahan dan penerbitan alat pembuktian haknya.

Sementara itu, klasifikasi masalah pendaftaran hak meliputi:

¹⁶ Ali Ahmad Chomzah, *Op.cit.*, Hlm. 139

¹⁷ Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian sengketa Pertanahan*, Yogyakarta, Tugu Jogja Pustaka, 2005, hlm. 8

- a. Sertipikat ganda;
- b. Sertipikat palsu;
- c. Konversi (perubahan) hak yang tidak memiliki dasar hukum;
- d. Pemindahan hak yang memiliki cacat hukum maupun administrasi;
- e. Permintaan resmis untuk melakukan pemblokiran atau penangguhan sementara (skorsing)

Pengadilan dan Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) bertanggung jawab dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Proses penyelesaian melalui BPN dilakukan oleh unit-unit khusus, yaitu Subdirektorat Penyelesaian Sengketa Hukum di tingkat pusat, Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan di Kantor Wilayah BPN Provinsi, serta Subseksi Penyelesaian Masalah Pertanahan di Kantah Kabupaten/Kota. Di samping itu, BPN membentuk Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan. Ketentuan ini berlaku pula bagi Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantah Kabupaten/Kota, dengan penyesuaian yang relevan (*mutatis mutandis*).¹⁸

Badan Pertanahan Nasional menyelesaikan sengketa menggunakan prosedur berikut ini:

1. Terdapat Pengaduan;
2. Riset dan Penghimpunan data;
3. Pencegahan (mutasi);
4. Musyawarah;
5. Langkah pencabutan/pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan oleh Pimpinan Badan Pertanahan Nasional.¹⁹

Di samping itu, jika upaya mediasi tidak berhasil, atau jika Pihak yang bersengketa menolak atau tidak menerima penyelesaian secara sepihak yang dilakukan oleh Kepala BPN akibat adanya peninjauan kembali terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) yang dibuatnya, maka penyelesaian melalui pengadilan harus dilakukan.

Sambil menantikan keputusan pengadilan hingga keputusan tersebut menjadi putusan yang memiliki kekuatan hukum tetap, Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait dalam hak ini dilarang melakukan perubahan data terkait tanah tersebut (mutasi). Ketentuan ini bertujuan untuk mencegah timbulnya permasalahan di masa yang akan datang yang dapat merugikan para pihak yang bersengketa maupun pihak ketiga. Dengan demikian, Pejabat Pertanahan di Pengadilan Tata Usaha Negara harus mengikuti prinsip umum pemerintahan yang baik, yakni melindungi kepentingan semua individu atau entitas yang terlibat selama menanti putusan hukum final yang mengikat.

¹⁸ Badan Peratanahan Nasional, *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah Pada Rapat konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*, Jakarta, 15 Juli 2003 hlm. 13

¹⁹ Wawancara dengan bapak Wisnu Untoro, S.H., M.Hum., selaku Plt Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar pada tanggal 2 Mei 2025

Sertipikat hak atas tanah, atau surat tanda bukti hak, merupakan alat bukti yang kuat secara hukum. Artinya, keterangan yang tercantum di dalamnya dianggap benar dan wajib diakui oleh hakim, kecuali pihak lain dapat membuktikan sebaliknya. Dalam konteks ini, pengadilan memiliki kewenangan untuk menentukan bentuk dan metode pembuktian yang tepat apabila terjadi sanggahan terhadap kebenaran isi sertipikat tersebut.²⁰

Dalam kasus sertipikat ganda, Badan Pertanahan Nasional akan melakukan penyelidikan mengenai asal muasal tanah dan peruntukannya. Setelah pengadilan membuat keputusan, Badan Pertanahan Nasional akan melakukan pembatalan terhadap salah satu sertipikat yang dinilai tidak sah.

Dalam kasus sengketa tanah yang dibahas oleh penulis, prosedur penyelesaian yang digunakan di Kabupaten Karanganyar untuk menyelesaikannya sudah tepat. Meskipun upaya mediasi telah dilakukan oleh kedua pihak atau dengan mengikutsertakan pihak ketiga, yakni Kantah Kabupaten Karanganyar, namun masih ada kemungkinan sengketa tersebut akan berakhir di pengadilan.

a. Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga BPN Kabupaten Karanganyar.

Sengketa yang terjadi terkait dengan sertipikat hak atas tanah ganda adalah sengketa pertanahan dikategorikan kedalam kasus sedang dan ringan. Dengan demikian, penyelesaian sengketa dimaksud dapat ditempuh melalui jalur nonlitigasi, tanpa harus mengikuti tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.²¹ Di Kabupaten Karanganyar, juga banyak kasus sengketa sertipikat hak atas tanah ganda, yang biasanya terjadi pada sertipikat hak milik, sehingga tidak masuk dalam kategori kasus berat. Pada saat memulai gelar awal terhadap sengketa sertipikat hak atas tanah ganda, petugas akan memverifikasi sertipikat yang ada guna mengidentifikasi kemungkinan adanya sertipikat palsu yang berkaitan dengan objek kasus. Petugas juga akan mengikutsertakan pihak-pihak lain, seperti ketua adat dan orang lain yang diperlukan keterangannya, saat melakukan penyelidikan.

Untuk mengatasi sengketa pertanahan, Kantah Kabupaten Karanganyar memiliki sub Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan. Di samping itu, BPN juga membentuk Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan, yang memiliki fungsi mendukung penanganan sengketa pertanahan. Untuk Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kantah Kabupaten/Kota, ketentuan ini berlaku secara mutatis-mutandis untuk perubahan yang diperlukan. Adapun penyelesaian sengketa

²⁰ Maria. S.W. Sumarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Agraria*, Edisi Revisi, Yogyakarta; andi Offset, 2012, hlm. 24

²¹ Putu Eva Ditayani Antari, dkk, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah Ganda oleh Kantor ATR/BPN Kabupaten Manggarai Barat*, *Journal of Law Social and Islamic Civilication*, Volume 11 Number 1 –April 2023, hlm. 20

melalui BPN dilaksanakan melalui tahapan-tahapan berikut ini:

1) Adanya pengaduan.

Ada beberapa jenis sengketa hak atas tanah, termasuk sengketa tentang status tanah, siapa yang berhak, dan sertipikat ganda. Kasus-kasus ini terjadi sebagai imbas dari pengaduan atau keberatan yang diajukan oleh individu atau entitas hukum terhadap keputusan Badan Pertanahan Nasional mengenai keputusan Tata Usaha Negara yang dianggap merugikan hak mereka atas tanah tertentu.²² Pada umumnya, pengaduan dilampiri dengan dokumen-dokumen yang membuktikan bahwa pihak pemohon atau pengadu memiliki dasar hukum atas kepemilikan tanah yang menjadi objek sengketa.²³

2) Riset dan penghimpunan data.

Pejabat terkait memeriksa data administrasi dan hasil lapangan tentang kepemilikannya untuk menentukan apakah pengaduan tersebut layak untuk diproses lebih jauh, sesegera mungkin setelah menerima berkas pengaduan.

3) Pencegahan (mutasi).

Untuk memberikan perlindungan hukum kepada kepentingan individu atau organisasi yang berhak atas tanah yang dipersengketakan, maka mutasi tidak boleh dilakukan setelah penyelidikan dan pemblokiran tanah yang dipersengketakan atau pencegahan atau penghentian sementara semua jenis perubahan terhadap tanah sengketa.

4) Musyawarah.

Pendekatan terhadap pihak-pihak yang bertikai dilakukan untuk mencapai penyelesaian dengan jalan musyawarah. Dalam hal ini Kantor sering kali bertindak sebagai mediator dalam penyelesaian tersebut. Maka dari itu, sikap tidak memihak dan tidak memberikan tekanan harus ditunjukkan sebagai jalan penyelesaian.

Pada situasi seperti ini, lembaga Badan Pertanahan Nasional bertindak sebagai penengah (mediator) pada proses penyelesaian sengketa tanah dengan asas kekeluargaan. Selain dituntut untuk tidak bersikap pasif, seorang mediator juga wajib bersikap netral dan menghindari segala bentuk tekanan terhadap para pihak. Mediator tidak hanya bertugas memberikan informasi mengenai langkah-langkah penyelesaian yang dapat ditempuh, tetapi juga perlu menjelaskan potensi hambatan atau permasalahan yang mungkin timbul

²² Hasil Wawancara dengan bapak Wisnu Untoro, S.H., M.Hum., selaku Plt Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar pada tanggal 2 Mei 2025

²³ Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifi Wisnaeni, *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional*, Notarius, Vol. 13, No. 1, 2020, Hlm. 166

di masa yang akan datang. Musyawarah yang dilaksanakan juga harus memperhitungkan prosedur formal, seperti surat panggilan, notulen, akta, atau deklarasi perdamaian sebagai alat bukti untuk kedua belah pihak dan pihak ketiga. Selanjutnya, hasil musyawarah dituangkan dalam bentuk perjanjian perdamaian, baik melalui proses di hadapan hakim maupun melalui akta di luar pengadilan seperti akta notaris, guna memberikan kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang telah mencapai kesepakatan.²⁴

- 5) Langkah Pencabutan atau pembatalan surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN.

Seksi Sengketa Konflik dan Perkara di Kantah Kabupaten Karanganyar, yang menjadi lokasi penelitian ini, bertanggung jawab untuk mengatasi dan menyelesaikan sengketa tanah. Struktur organisasi seksi ini terdiri atas seorang Kepala Seksi serta dua subseksi—Perkara dan Sengketa dan Konflik—yang masing-masing dikepalai oleh seorang Kasubsi dan dibantu oleh beberapa staf.

Dalam kasus di mana terdapat keberatan atau penyangkalan terhadap sertipikat yang dikeluarkan oleh Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar, kepala Seksi dan stafnya menyelidiki dan memeriksa dasar penerbitan sertipikat yang disangkal, yang diterangkan dalam berita acara. Prosedur ini digunakan untuk mengatasi dan menyelesaikan konflik atau sengketa yang terjadi di Kantah Kabupaten Karanganyar. Jika penyelidikan dan pengecekan data yuridis dianggap mencukupi, maka pihak-pihak yang mengajukan penyangkalan dan pemegang sertipikat hak atas tanah dipanggil ke Kantah Kabupaten Karanganyar untuk menjalani mediasi pada tanggal dan waktu yang telah dijadwalkan. Seluruh pihak yang berperkara harus membawa dokumen bukti kepemilikan tanah yang dipersengketakan. Dalam kapasitasnya sebagai mediator, Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar diwajibkan untuk bersikap objektif dan tidak memihak, guna memastikan proses penyelesaian sengketa berlangsung secara adil dan seimbang.²⁵

Metode penyelesaian sengketa pertanahan di mana pihak-pihak yang berperkara mencapai kesepakatan untuk melibatkan pihak ketiga yang bersikap neutral sebagai mediator disebut mediasi.

Sebagai upaya untuk menyelesaikan sengketa atau perselisihan dengan jalan mediasi, kedua belah pihak setuju untuk meminta bantuan pihak ketiga. Konsep penyelesaian sengketa melalui mediasi adalah bahwa pihak yang bertikai setuju bahwa permasalahan yang dihadapi akan dipecahkan dengan bantuan mediator atau penengah. Pihak ketiga yang membantu ini akan bersikap netral dan tidak akan dapat dipengaruhi oleh pihak lain. Jika para pihak berhasil memperoleh

²⁴ Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, *Op. Cit.*, hlm. 167

²⁵ Wawancara dengan bapak Wisnu Untoro, S.H., M.Hum., selaku Plt Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar pada tanggal 2 Mei 2025

kesepakatan dalam musyawarah tersebut, maka perjanjian bersama akan dibuat dan didaftarkan di pengadilan. Namun, jika itu tidak berhasil, mediator mengirimkan rekomendasi tertulis kepada masing-masing pihak. Jika rekomendasi tertulis tidak dijawab atau tidak diterima, maka pihak yang bertikai dapat menggugat ke pengadilan.

b. Penyelesaian Sengketa Melalui Peradilan.

Dalam kasus dimana upaya musyawarah dengan jalan mediasi tidak berhasil memperoleh konsensus, maka sengketa pertanahan akan diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Waktu dan proses yang panjang biasanya akan diperlukan untuk menyelesaikan sengketa sertifikat ganda. Lamanya waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan perkara ini disebabkan oleh kemungkinan proses penyelesaian yang setidaknya harus melewati tiga sampai empat fase, yang dijelaskan dibawah ini:

Fase pertama yang berlangsung pada tataran Pengadilan Tata Usaha, akan selesai dalam waktu yang cukup cepat karena Mahkamah Agung menetapkan bahwa perkara harus diselesaikan dalam jangka waktu enam bulan. Akan tetapi pada pelaksanaannya, proses tersebut dapat memakan waktu berbulan-bulan bahkan hingga satu tahun. Pada fase kedua, pengadilan tinggi tata usaha negara, layaknya PTUN, seringkali membutuhkan waktu yang lama untuk menyelesaikan perkara. Selain itu, anggapan bahwa pengadilan lebih mementingkan diri sendiri atau mafia peradilan sering mengganggu pemeriksaan perkara di pengadilan. Pada fase ketiga, yaitu pada tataran kasasi, pemeriksaan seringkali berlangsung lambat. Kondisi ini disebabkan oleh tingginya angka kasus kasasi yang ditangani dan lamanya proses pemeriksaan. Pada fase keempat, pemeriksaan peninjauan kembali (PK) juga memerlukan waktu yang amat panjang.²⁶

Dalam kasus di mana penggugat mengajukan gugatan Tata Usaha Negara sebagai akibat dari upaya musyawarah yang dilaksanakan dengan jalan mediasi oleh Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar tidak berhasil mencapai konsensus, maka gugatan tersebut harus diselesaikan di Lembaga Peradilan. Dengan demikian, gugatan diajukan karena dianggap telah melakukan kesalahan dengan mengeluarkan sertipikat di atas tanah yang dimilikinya. Dalam situasi tersebut, Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar akan menjadi pihak Tergugat dalam perkara yang diajukan ke PTUN.

Sebagai pihak Tergugat, Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar dapat menunjuk Kepala Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara, Kasubsi Perkara, Kasubsi

²⁶ Rendra Onny Fernando Chandra, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Menurut PP No.24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, *Dinamika, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Volume 26, Nomor 3, Februari 2020, hlm. 362.

Sengketa dan Konflik, serta karyawan yang ditunjuk lainnya untuk mewakilinya di pengadilan sebagai kuasa hukum. Kuasa hukum Kepala Kantah akan mempertahankan sertifikat yang dikeluarkan sepanjang jalannya proses pemeriksaan di Pengadilan. Sebagai upaya dalam menguatkannya, kuasa hukum Kepala Kantah akan memberikan rekomendasi kepada Majelis Hakim agar memanggil pemilik hak atas tanah yang dipersengketakan untuk turut serta sebagai pihak yang berperkara dalam kasus tersebut, sehingga pemilik hak dapat mempertahankan kepentingannya di pengadilan. Pemilik hak dan kepala Kantah Kabupaten Karanganyar bekerja sama dan berkolaborasi untuk menjaga sertifikat yang dipersengketakan hingga upaya hukum terakhir.

Kepala Kantor tidak diperbolehkan melakukan mutasi atas tanah yang bersangkutan pada saat menantikan putusan pengadilan hingga putusan tersebut menjadi keputusan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Langkah tersebut diambil guna mencegah timbulnya permasalahan di masa yang akan datang yang dapat merugikan pihak-pihak yang bertikai. Oleh sebab itu, Kepala Kantah harus mengikuti prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik, yakni dengan memberikan perlindungan kepada semua pihak yang terlibat dalam sengketa sambil menantikan putusan hukum yang final dan mengikat serta menerangkan bahwa sertifikat tersebut sah atau tidak sah sebagai alat pembuktian hak.

Sertifikat hak atas tanah merupakan salah satu bentuk surat yang menjadi bukti kepemilikan hak atas tanah dan berfungsi sebagai alat bukti yang kuat. Artinya, keterangan yang tercantum di dalam sertifikat tersebut memiliki kekuatan hukum dan harus dianggap benar oleh hakim, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Apabila ada pihak yang mampu membuktikan bahwa isi sertifikat tersebut tidak benar, maka pengadilan berwenang untuk menilai dan menentukan alat bukti mana yang sah dan dapat dipercaya.

Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar akan mengajukan banding jika sertifikat hak atas tanah yang menjadi objek sengketa dianulir oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya, Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar juga akan mengajukan banding ke tingkat kasasi dan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung jika putusan di tingkat Pengadilan Tinggi TUN tetap menganulir sertifikat itu.

Apabila Kepala Kantah Kabupaten Karanganyar gagal dalam melakukan upaya hukumnya sampai ke tataran peninjauan kembali, maka berdasarkan putusan pengadilan, Kantah Kabupaten Karanganyar akan menganulir sertifikat dan diikuti dengan permohonan dari Penggugat. Pada contoh kasus yang ditemukan oleh penulis, dapat diketahui bahwa seluruh sengketa pertanahan diselesaikan dengan menempuh proses pengadilan karena upaya mediasi tidak menghasilkan

kesepakatan.²⁷

PENUTUP

Persengketaan mengenai sertipikat ganda di Kantah Kabupaten Karanganyar pada umumnya pertama-tama diselesaikan melalui jalur non-litigasi, yaitu melalui Kantah Kabupaten Karanganyar. Namun, jika pihak-pihak yang bertikai tidak berhasil mencapai kesepakatan, maka persengketaan tersebut harus diselesaikan melalui jalur litigasi atau pengadilan, dalam kasus ini PTUN dan PN.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- Ali Ahmad Chomzah, *Sertifikat dan Permasalahannya dan Seri Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2007.
- Badan Peratanahan Nasional, *Pengarahan Direktur Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah Pada Rapat konsultasi Teknis Para Kepala Bidang Hak-Hak Atas Tanah Seluruh Indonesia*, Jakarta, 15 Juli 2003.
- Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hardiyanti Hasan, *Analisis Penyelesaian Sertipikat Ganda Di Kota Makassar (Studi Kasus Sertipikat Ganda No.26/G/2014/PTUN.MKS)*, Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, 2017.
- Iwan Permadi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016.
- Jimmy Joses Sembiring, *Paduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta: Visi Media, 2010.
- Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001.
- Maria. S.W. Sumarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Agraria*, Edisi Revisi, Yogyakarta; andi Offset, 2012.
- Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Cetakan Ke-22 (edisi revisi), Bandung: PT.Remaja Rosdakarya Offset, 2004.
- Muhammad Yamin Lubis, Abdur Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*. Edisi Revisi, Medan: Mandar Maju, 2010.
- Prasetyo Aryo Dewandaru, Nanik Tri Hastuti, Fifiana Wisnaeni, *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional*, Notarius, Vol. 13, No. 1,

²⁷ Wawancara dengan bapak Wisnu Untoro, S.H., M.Hum., selaku Plt Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar pada tanggal 2 Mei 2025.

2020.

Putu Eva Ditayani Antari, dkk, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Sertifikat Hak Atas Tanah Ganda oleh Kantor ATR/BPN Kabupaten Manggarai Barat*, *Journal of Law Social and Islamic Civilication*, Volume 11 Number 1 –April 2023.

Rendra Onny Fernando Chandra, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Menurut PP No.24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, *Dinamika, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Volume 26, Nomor 3, Februari 2020.

Ronny Hanitijo Sumitro, *Metode Penelitian Hukum Dan Jumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.

Sarjita, *Teknik daan Strategi Penyelesaian sengketa Pertanahan*, Yogyakarta, Tugu Jogja Pustaka, 2005.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Depok, UI Press, 2008.

Suryani Mursalim, Muhammad Akbal, Tika Nurjannah, *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Studi Kasus pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)*, *Jurnal Supremasi*, Volume XI Nomor 1, April 2016.