

# Repertorium

## Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan

ISSN Print : 2086-809x  
ISSN Online: 2655-8610

Alamat Redaksi: Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, Jalan Sriwijaya Negara, Palembang, 30139, Indonesia.  
Tel/Fax : +62 711 580063/581179.  
Email: [repertorium.mkn@gmail.com](mailto:repertorium.mkn@gmail.com)  
Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/repertorium>

## KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA SERTIPIKAT GANDA

I Nyoman Gede Remaja<sup>a</sup>

<sup>a</sup> *Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti, Email: [nym.remaja@unipas.ac.id](mailto:nym.remaja@unipas.ac.id)*

Naskah diterima: 19 Mei 2021; revisi: 24 Mei 2021; disetujui: 31 Mei 2021

DOI: 10.28946/rpt.v10i1.1172

### Abstrak:

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan dalam era Pemerintahan Presiden Joko Widodo tidak saja berdampak positif tetapi juga dapat menimbulkan berbagai persoalan, salah satunya adalah terbitnya sertipikat ganda atas suatu bidang tanah. Sertipikat Ganda ini menimbulkan ketidakpastian hukum atas kepemilikan bidang tanah, yang dapat merugikan masyarakat. Dalam hal mencari keadilan, apakah upaya yang dapat ditempuh oleh masyarakat yang mengalami kerugian akibat diterbitkannya sertipikat ganda tersebut ?. Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Sertipikat Ganda setelah pihak yang merasa dirugikan menempuh upaya administratif terlebih dahulu. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan absolut, dikarenakan sertipikat merupakan KTUN yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Karena itu, jika ada warga masyarakat yang merasa dirugikan akibat terbitnya sertipikat ganda, maka dapat menempuh upaya administratif terlebih dahulu berupa: Upaya Keberatan dan Banding Administratif. Upaya Keberatan diajukan kepada Pejabat Pemerintah yang menerbitkan sertipikat tersebut, sedangkan Upaya Banding Administratif diajukan kepada atasan dari Pejabat Pemerintahan yang menerbitkan sertipikat tersebut. Jika masyarakat belum mendapatkan penyelesaian yang adil dapat mengajukan gugatan tertulis ke Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam tenggang waktu yang dihitung 90 hari kerja sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif tersebut, berdasarkan Pasal 5 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2018.

**Kata kunci:** Kewenangan PTUN; Penyelesaian Sengketa; Sertipikat Ganda

### Abstract:

*The Program of Complete Systematic Land Registration (CSLR) implemented in the era of President Joko Widodo does not only have a positive impact but also can cause a variety of problems, one of which is the issuance of the multiple certificate of a certain land. The multiple certificate creates legal uncertainty over ownership of land parcels, which can harm the community. In terms of seeking justice, what are the efforts that can be taken by the people who have suffered losses as a result of the issuance of this double certificate?*

*The State administrative court has the authority to examine, decide and resolve the dispute of multiple certificate after the parties who feel aggrieved pursue administrative advance. The authority referred to is the absolute authority, because the certificate is KTUN issued by the Agency and/or Government Officials who run the affairs of governance in the land sector. Therefore, if there are members of the community who feel disadvantaged due to the multiple certificate, they can first take administrative*

*measures in the form of: Objections and Administrative Appeals. Efforts to object are submitted to the Government Official who issued the certificate, while Administrative Appeals are submitted to the superior of the Government Officials who issued the certificate. If the community has not received a fair settlement, they can file a written suit at The State Administrative Court, in a grace period which is calculated to 90 working days from the decision on the administrative effort is accepted by the Citizens of the Community or announced by the Agency and/or Officials of the Administration which handles the completion of such administrative effort.*

**Keywords:** Authority of state administrative court; dispute resolution; multiple certificate

## **LATAR BELAKANG**

Program Presiden Jokowi dalam bidang pertanahan yaitu Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sudah ada sejak tahun 2018, yang tujuannya adalah seluruh bidang tanah di wilayah Indonesia terdaftar dan bersertipikat. Program ini (PTSL) merupakan kelanjutan dari program sebelumnya yaitu Prona (Proyek Nasional Agraria). Ada beberapa perbedaan dari kedua program di atas, jika Prona berupa penerbitan sertipikat yang ditujukan untuk masyarakat menengah ke bawah, pendataan tanahnya dilakukan secara merata di seluruh desa dan kelurahan dalam satu kabupaten, sementara PTSL yang ditujukan untuk semua golongan masyarakat, pendataan tanahnya dilakukan secara terpusat di satu desa.

Sistem pendaftaran tanah ada dua, yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL/Prona) dan Pendaftaran Tanah Secara Sporadik (PNBP). PTSL/Prona merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan. Sedangkan PNBP merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Perbedaannya jika PTSL/Prona dilakukan secara serentak dan biaya ditanggung oleh pemerintah, sedangkan PNBP dilakukan oleh individu atau massal dan biaya ditanggung oleh yang bersangkutan (pemohon).

PTSL/Prona karena dilakukan secara serentak dan dibiayai oleh pemerintah, maka pelaksanaannya ditentukan oleh pemerintah, termasuk waktu penyelesaiannya lebih cepat dari PNBP. Kantor-kantor Pertanahan yang ada di kabupaten seluruh Indonesia ditarget dalam satu tahun harus menyelesaikan sekian sertipikat. Dengan target seperti ini, maka setiap tahapan harus dapat diselesaikan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Walaupun regulasi yang ada sudah sangat baik tetapi dalam penerapannya di lapangan masih banyak menimbulkan kendala, bahkan dapat menimbulkan produk yang bermasalah. Salah satu contoh dari produk PTSL yang bermasalah adalah munculnya sertipikat ganda pada satu bidang tanah, sebagaimana dialami oleh salah satu warga yang ada di Desa Julah, Kecamatan Tejakula, Kabupaten Buleleng.

Warga tersebut telah memiliki sertipikat Hak Milik atas nama yang bersangkutan sejak tahun 1986, dimana sebidang tanah tersebut berasal dari warisan (bagi waris). Pada tahun 1999 terjadi kebakaran di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng, yang menyebabkan seluruh arsip negara berupa arsip sertipikat terbakar. Kebakaran tersebut terjadi akibat kondisi politik yang kacau kemudian menyebabkan kemarahan massa dan mengakibatkan beberapa kantor pemerintahan di bakar massa. Berdasarkan kejadian tersebut, maka merujuk Surat Petunjuk penanganan akibat terbakarnya kantor pertanahan Kabupaten Buleleng yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, bahwa setiap sertipikat tanah yang terbit sebelum Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng terbakar harus dilakukan pendataan ulang.

Warga Desa Julah, Kecamatan Tejakula, Kabupaten Buleleng tersebut sudah mengajukan pendataan ulang dan diterbitkan nomor Hak Milik baru. Namun pada saat melakukan pengukuran ulang ternyata ada pihak lain yang keberatan atas pengukuran bidang tanah tersebut dan mengklaim memiliki bidang tanah tersebut. Pada Tahun 2018, bidang tanah tersebut dimohonkan sertipikat oleh pihak lain melalui program PTSL dan dibagi menjadi 5 bagian atau 5 sertipikat. Permohonan tersebut diproses dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Pada tanggal 2 Pebruari 2018, terbitlah 5 sertipikat terhadap bidang tanah yang sebelumnya sudah memiliki sertipikat dan akhirnya terjadi sengketa antara keduanya.

Upaya penyelesaian pun dilakukan oleh warga yang memiliki bidang tanah tersebut, yang sudah bersertipikat sejak tahun 1986. Upaya pertama adalah pengajuan keberatan kepada Pejabat yang mengeluarkan sertipikat, dalam hal ini adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng. Upaya ini tidak mendapatkan hasil, kemudian dilakukan upaya banding administrasi dan juga tidak mendapatkan keadilan, akhirnya ditempuh upaya peradilan berupa: gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Denpasar. Contoh tersebut, menggambarkan bahwa Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilaksanakan dalam era Pemerintahan Presiden Joko Widodo tidak saja berdampak positif tetapi juga dapat menimbulkan berbagai persoalan, salah satunya adalah terbitnya sertipikat ganda atas suatu bidang tanah. Dalam hal mencari keadilan, apakah upaya yang dapat ditempuh oleh masyarakat yang mengalami kerugian akibat diterbitkannya sertipikat ganda tersebut.

## **ANALISIS DAN DISKUSI**

### **Kewenangan Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara**

Sertipikat tersebut masuk kategori pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). KTUN dalam berbagai literatur hukum administrasi asing disebut dengan berbagai istilah, seperti *Acte Administratif* (Prancis), *Beschikking* (Belanda), *Verwaltungsakt* ( Jerman), dan *Administrative act* (Inggris).<sup>1</sup>

KTUN adalah “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 9 UU RI No. 51 Tahun 2009. Jika diuraikan sebagai berikut:

- a. Penetapan Tertulis; sertipikat tersebut diwujudkan dalam bentuk tertulis (dalam bentuk buku)
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara; karena sertipikat tersebut dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang merupakan pejabat yang melaksanakan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan.
- c. Berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; penertiban sertipikat tersebut merupakan perbuatan hukum yang didasarkan pada kewenangan yang dimiliki oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran

---

<sup>1</sup> Aan Efendi and Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

Tanah, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017.

- d. Bersifat konkret, individual dan final; Konkret yang dimaksud bahwa obyek yang diputus atau sertipikat tidak abstrak tetapi terwujud yang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah. Individual yang dimaksud bahwa sertipikat tidak ditujukan untuk umum tetapi tertentu baik nama dan alamat yang dituju, dimana dalam sertipikat tersebut jelas ditulis atau disebut nama orang yang berhak atas kepemilikan hak atas tanah. Final artinya sudah difinitif, yang dimaksud adalah penerbitan sertipikat tersebut tidak lagi membutuhkan persetujuan pihak lain dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata; bahwa keputusan atau sertipikat tersebut dapat menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang namanya tercantum dalam sertipikat tersebut.

Karena dapat menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata maka dimungkinkan juga dapat merugikan bagi seseorang atau badan hukum perdata yang lain atau pihak lain. Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan tersebut mempunyai hak untuk mengajukan gugatan ke PTUN sehingga terjadilah Sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah “Sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10 UU RI No. 51 Tahun 2009.

Pada Pasal 47 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (yang selanjutnya ditulis UU No. 5 Tahun 1986) menyatakan: “Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara”. Berdasarkan pasal tersebut, maka Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan atau kompetensi absolut untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, yang tidak dimiliki oleh pengadilan lain. Sebagaimana juga ditegaskan dalam bukunya Zairin Harahap, yang menyatakan: Kompetensi absolut dari peradilan tata usaha negara adalah untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara termasuk sengketa kepegawaian (Pasal 1 angka 10 UU 51/2009) dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan hal itu telah merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan (Pasal 3 UU PTUN).<sup>2</sup>

Dengan demikian, setiap ada sengketa di bidang tata usaha negara maka Lembaga pengadilan yang berhak untuk memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara bukan Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, Pengadilan Militer atau pengadilan lainnya.

### **Sertipikat Sebagai Bukti Kuat Kepemilikan Hak Atas Tanah**

Secara substansi, sertipikat tersebut pada prinsipnya adalah alat bukti yang kuat untuk digunakan sebagai bukti kepemilikan atas sebidang tanah. Alat bukti kuat dalam arti sepanjang tidak ada yang membuktikan sebaliknya melalui proses yang ditentukan, maka nama yang tercantum dalam sertipikat itulah sebagai pemilik sah atas bidang tanah tersebut.

---

<sup>2</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Revisi (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015).  
Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan ■ Vol.10 No.1 Mei 2021

Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang menyatakan: “Sertipikat Hak atas Tanah adalah surat tanda bukti hak”. Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan: “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Berdasarkan hal tersebut, maka siapa yang namanya tercantum dalam sertipikat tersebut, dialah sebagai pemilik sah terhadap sebidang tanah yang dimaksud dalam sertipikat tersebut, karena kepemilikan tanah bersifat tunggal untuk setiap bidang tanah. Sehingga tidak boleh dalam satu bidang tanah terdapat lebih dari satu sertipikat atas nama orang yang berbeda. Jika hal tersebut terjadi, maka disebut sebagai tumpang tindih hak atau sertipikat hak atas tanah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 ayat (3) huruf e Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menyatakan: “tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan”.

Dalam Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 dinyatakan:

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut, maka jika ada pihak lain keberatan dengan penerbitan sertipikat atas sebidang tanah dan tidak melakukan upaya sampai dengan jangka waktu maksimal 5 tahun maka hak keberatannya menjadi hilang. Artinya tanah yang sudah disertipikatkan lebih dari 5 tahun tidak lagi diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk melakukan upaya hukum atau keberatan terhadap terbitnya sertipikat tersebut. Hal ini untuk menjaga kepastian hukum terhadap sertipikat yang digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat tersebut. Karena tujuan dari penerbitan sertipikat untuk memberikan kepastian hukum terhadap siapa yang memiliki bidang tanah tersebut. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 angka a PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan: “Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”. Jika terhadap satu bidang tanah terdapat lebih dari satu sertipikat maka tidak ada kepastian hukum, siapa yang memiliki satu bidang tanah tersebut.

Dalam tahapan pengajuan pendaftaran hak atas tanah juga sudah disiapkan kesempatan bagi yang merasa keberatan atas penerbitan sertipikat tersebut, baik pada tahap proses pendaftaran maupun menjelang diterbitkannya sertipikat tersebut, karena ada tahap pengumuman. Pengumuman ini difungsikan memberikan informasi kepada masyarakat

lainnya bahwa sebidang tanah tersebut sudah didaftarkan dan akan diterbitkan sertipikat. Jika ada pihak yang berkeberatan maka dapat melakukan upaya hukum dan penerbitan sertipikat tersebut akan ditunda. Setelah sertipikat diterbitkanpun, masih ada upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang keberatan berupa upaya administrasi dan upaya peradilan. Ketika semua upaya ini tidak dilakukan dan waktunya sudah melebihi dari 5 tahun dari sertipikat itu diterbitkan maka sudah sepatutnya hukum memberikan perlindungan terhadap kepastian hak dari sebidang tanah tersebut. Sehingga muncullah Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 sebagai bentuk perlindungan hukum berupa kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah.

Di samping memberikan kepastian hukum atas hak kepemilikan sebidang tanah, dengan adanya sertipikat juga bermanfaat menambah kepercayaan masyarakat dalam menjalankan lalu lintas hukum, baik berupa: jual-beli, tukar-menukar ataupun perbuatan hukum lainnya yang dilakukan terhadap obyek bidang tanah tersebut. Sertipikat akan lebih memberikan keyakinan kepada pihak lain dibandingkan dengan jual-beli yang hanya didasarkan pada alat bukti lain, misalnya: pipil, petok D dan lain-lain.

Menurut R. Subekti, Kekuatan pembuktian dari sertipikat sama dengan kekuatan pembuktian akta autentik lainnya, yang dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:

- a. Kekuatan Pembuktian Lahiriah
- b. Kekuatan Pembuktian Lahiriah merupakan kemampuan dari akta itu sendiri untuk membuktikan dirinya sebagai akta autentik, serta telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, bahwa akta itu berlaku atau dapat dianggap sebagai akta autentik sampai terbukti sebaliknya.
- c. Kekuatan Pembuktian Formil
- d. Kekuatan Pembuktian Formil, artinya karena sertipikat tersebut dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dan pejabat berwenang tersebut telah menerangkan dalam sertipikat tersebut siapa yang memiliki hak terhadap sebidang tanah, sebagaimana telah dicantumkan dalam sertipikat tersebut.
- e. Kekuatan Pembuktian Materiil
- f. Kekuatan Pembuktian Materiil dimiliki oleh sertipikat tersebut, karena sertipikat tersebut telah diterbitkan dengan melalui tahapan yang telah ditentukan dan dalam setiap tahapan tersebut terjadi peristiwa hukum yang sebenarnya atau sesuai dengan kenyataan bahwa nama yang tercantum dalam sertipikat tersebutlah yang benar-benar secara nyata memiliki sebidang tanah tersebut.<sup>3</sup>

### **Penyelesaian Sengketa Terhadap Sertipikat Ganda**

Sertipikat ganda dimungkinkan ada, dapat disebabkan karena beberapa faktor, diantaranya:

1. Kegiatan pendaftaran tanah belum sempurna, baik regulasinya maupun karena pelaksanaannya di lapangan.
2. Kelalaian dari petugas, apalagi dalam PTSL petugas kantor pertanahan diberikan target harus mampu menyelesaikan sekian jumlah sertipikat dalam setahun. Kelalaian juga bisa dilakukan oleh masyarakat, misalnya kelalaian dalam penunjukan batas tanah, tidak melibatkan penyangding dan lain-lain.
3. Ada faktor kesengajaan yang dilakukan oleh oknum tertentu baik masyarakat maupun petugas, baik berupa pemalsuan dokumen atau keterangan saat proses pendaftaran dilakukan ataupun pemalsuan sertipikat itu sendiri.

---

<sup>3</sup> R Subekti, *Hukum Pembuktian* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1987).

Sertipikat ganda bisa terjadi pada bidang tanah yang bersifat sebagian atau keseluruhan terhadap suatu bidang tanah. Ketika terjadi seperti ini, maka dapat dilakukan beberapa upaya, diantaranya:

a. Upaya yang dilakukan oleh Badan Pertanahan atau Kantor Pertanahan

Upaya ini merupakan upaya melalui Penyelesaian Kasus Pertanahan di Luar Pengadilan, berdasarkan Pasal 24 ayat (7) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menyatakan: “Dalam hal di atas satu bidang tanah terdapat tumpang tindih sertifikat hak atas tanah, Menteri atau Kepala Kantor Wilayah BPN sesuai kewenangannya menerbitkan Keputusan pembatalan sertifikat yang tumpang tindih, sehingga di atas bidang tanah tersebut hanya ada 1 (satu) sertipikat hak atas tanah yang sah”.

Penerbitan Keputusan Pembatalan Sertipikat tentu didahului dengan mekanisme pembuktian terlebih dahulu yang dilakukan oleh Badan Pertanahan atau Kantor Pertanahan dengan mengikuti prosedur penyelesaian sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016. Sehingga ditemukan pihak mana yang seharusnya memiliki bidang tanah tersebut. Pembatalan sertipikat yang dimaksudkan adalah pembatalan terhadap tanda bukti hak dan daftar umum lainnya yang berkaitan dengan hak tersebut, dan bukan pembatalan terhadap hak atas tanah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016. Terhadap keputusan pembatalan sertipikat tersebut, Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan pejabat berwenang untuk memberitahukan kepada para pihak agar menyerahkan sertipikat hak atas tanah dan/atau pihak lain yang terkait dalam jangka waktu paling lama 5 hari kerja atau dibuat pengumuman mengenai pembatalan sertipikat tersebut di Kantor Pertanahan dan bale desa/kelurahan dimana obyek tanah itu berada, selama jangka waktu 30 hari.

b. Upaya yang dilakukan oleh pihak yang dirugikan

Bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa dirugikan akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (sertipikat) dapat mengajukan upaya hukum untuk mendapatkan keadilan. Upaya hukum tersebut, dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu: Upaya Administratif dan Upaya Peradilan.

1) Upaya Administratif

Upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh peradilan yang bebas) yang terdiri dari: prosedur keberatan dan prosedur banding administratif. Hal ini juga dinyatakan dalam penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU RI No. 5 Tahun 1986, bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 16 UU RI No. 30 Tahun 2014 dinyatakan “Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan”. Ditegaskan lagi dalam Pasal 75 ayat (1) UU RI No. 30 Tahun 2014, yang menyatakan: “warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administrasi kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan”.

Upaya administratif dimaksudkan sebagai kontrol atau pengawasan yang bersifat intern dan refresif di lingkungan Tata Usaha Negara terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Berdasarkan UU RI No. 5 Tahun 1986 dan UU RI No. 30 Tahun 2014, upaya administratif ini dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a) Keberatan; yaitu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang (warga masyarakat) atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap KTUN, yang penyelesaiannya dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan KTUN tersebut. Tenggang waktu pengajuan keberatan ditentukan paling lama 21 hari kerja sejak diumumkannya keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dan diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan keputusan. Dalam hal penerbitan sertipikat, pejabat yang dimaksud adalah Kepala Kantor Pertanahan. Kepala Kantor Pertanahan dapat disebut sebagai Pejabat Pemerintahan yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Menurut SF Marbun, yang dimaksud Pejabat Tata Usaha Negara atau Pejabat Pemerintahan adalah pejabat yang melaksanakan urusan, fungsi atau tugas pemerintahan.<sup>4</sup>
  - b) Banding Administratif; yaitu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang (warga masyarakat) atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap KTUN, yang penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan dari Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN tersebut atau instansi lain dari Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN tersebut. Pasal 76 ayat (2) UU RI No. 30 Tahun 2014 menyatakan: “Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), warga masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat”. Banding ini diajukan dalam tenggang waktu 10 hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima dan diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.
- 2) Upaya Peradilan

Upaya peradilan artinya upaya melalui Badan Peradilan, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat I, banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan kasasi ke Mahkamah Agung. Upaya peradilan dapat dilakukan melalui Acara Pemeriksaan Biasa, Acara Pemeriksaan Singkat dan Acara Pemeriksaan Cepat, tergantung kepada kepentingan Penggugat.

Dalam Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 menyatakan:

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014).



Jika dikaitkan dengan Pasal 75 dan Pasal 76 UU RI No. 30 Tahun 2014, maka dapat dikatakan bahwa semua Pejabat Pemerintahan diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara melalui upaya administratif. Karena itu, bagi warga masyarakat (seseorang atau Badan Hukum Perdata) yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal ini sertipikat, wajib menempuh upaya administratif terlebih dahulu. Jika melalui upaya administratif tidak mendapatkan penyelesaian atau merasa belum mendapatkan keadilan barulah dapat menempuh upaya peradilan. Hal ini juga dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administratif Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, yang menyatakan: “Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif”. Indroharto menyatakan: “setiap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang ia terima apabila hal yang dimohonkan kepadanya itu menurut peraturan dasarnya menjadi tugas kewajibannya...”.<sup>5</sup>

Tenggang waktu pengajuan gugatan ke pengadilan dihitung 90 hari kerja sejak keputusan atas upaya administratif diterima oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan yang menangani penyelesaian upaya administratif tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018. Sedangkan pihak ketiga yang tidak dituju oleh keputusan hasil tindak lanjut upaya administrasi, tenggang waktu pengajuan gugatan adalah 90 hari kerja, dihitung sejak yang bersangkutan pertama kali mengetahui keputusan tata usaha negara yang merugikan kepentingannya, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018. Hal ini juga dijelaskan oleh Zairin Harahap yang menyatakan: “bagi mereka yang tidak dituju secara langsung oleh KTUN, maka dihitung sejak ia mengetahui adanya KTUN tersebut”.<sup>6</sup>

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan. Dalam gugatan wajib diuraikan alasan gugatan, apakah KTUN tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan atau bertentangan dengan Asas-asas umum Pemerintahan Yang Baik, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 53 ayat (2) UU RI No. 9 Tahun 2004.

## **KESIMPULAN**

Masyarakat yang merasa dirugikan akibat diterbitkannya sertipikat ganda, memiliki hak untuk mendapatkan keadilan dengan melakukan upaya hukum. Upaya hukum yang dimaksud adalah Upaya Administratif dan Upaya Peradilan. Upaya Administratif wajib ditempuh terlebih dahulu, yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Keberatan adalah upaya hukum yang ditempuh dengan mengajukan keberatan kepada Pejabat Pemerintah yang menerbitkan sertipikat tersebut, sedangkan upaya banding administratif adalah upaya hukum yang ditempuh dengan mengajukan gugatan ke instansi atasan dari Pejabat Pemerintah yang menerbitkan sertipikat tersebut. Jika upaya administratif telah ditempuh dan tidak juga

---

<sup>5</sup> Wiyono R, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

<sup>6</sup> Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*.

mendapatkan keadilan maka dapat diajukan gugatan tertulis ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Efendi, Aan, and Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- R Subekti. *Hukum Pembuktian*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1987.
- R, Wiyono. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.