

Proses Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Kasus Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta)

Rasji¹ Nanda Divabuena Purba² Luverne Pujian Quinn³

Jurusan Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Kota Jakarta Barat, Provinsi DKI Jakarta, Indonesia^{1,2,3}

Email: rashji@stu.untar.ac.id¹ nanda.205220316@stu.untar.ac.id²
luverne.205220125@stu.untar.ac.id³

Abstrak

Tujuan dari penulisan artikel ini ialah untuk menganalisis proses penyelesaian sengketa administrasi negara di pengadilan tata usaha negara berdasarkan studi kasus sengketa tanah dengan kepemilikan ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Metode yang digunakan ialah kualitatif deskriptif dengan menggunakan studi literatur sehingga data diperoleh melalui data sekunder. Adapun hasilnya menunjukkan bahwa Prosedur penyelesaian sengketa dengan kepemilikan ganda sama dengan proses penyelesaian yaitu dengan berawal dari pemeriksaan dalam tahapan administrasi maka melakukan pendaftaran gugatan dahulu, lalu membayar biaya panjar perkara, kemudian masuk ke panitera, panitera masukkan ke ketua, kemudian adanya dismissal proses yaitu proses untuk meneliti apakah gugatan yang diajukan penggugat layak untuk dilanjutkan atau tidak, setelah itu ketua tentukan majelis hakim, maka setelah penentuan majelis hakim selesai lalu berkas tersebut dibawah ke majelis hakim yang terpilih lalu ditentukan hari persidangnya. Kalau sudah masuk ke majelis hakim, majelis hakim tentukan kap'an pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan persiapan itu dilakukan selama 30 hari, dan dalam waktu itu pihak penggugat diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya. Perbaikan gugatan ini dilakukan supaya dalam gugatan itu jelas subjek dan objeknya. Setelah pemeriksaan persiapan selanjutnya masuk ke sidang terbuka untuk umum, gugatan, jawaban, replik, duplik, bukti-bukti termasuk saksi, kesimpulan selanjutnya pada putusan hakim.

Kata Kunci: Sengketa, Administrasi Negara, PTUN, Tanah, Kepemilikan Ganda

Abstract

The purpose of writing this article is to analyze the process of resolving state administrative disputes in the state administrative court based on case studies of land disputes with dual ownership at the Jakarta State Administrative Court. The method used is descriptive qualitative using literature studies so that data is obtained through secondary data. The results show that the procedure for resolving disputes with dual ownership is the same as the settlement process, namely starting from an examination in the administrative stage, then registering the lawsuit first, then paying the down payment fee, then going to the clerk, the clerk goes to the chairman, then there is a dismissal process, namely the process to examine whether the lawsuit submitted by the plaintiff is worthy of being continued or not, after that the chairman determines the panel of judges, then after the determination of the panel of judges is complete, the file is submitted to the selected panel of judges and the day of the trial is determined. Once it goes to the panel of judges, the panel of judges will determine when the preparatory examination will take place. The preparatory examination was carried out for 30 days, and during that time the plaintiff was given the opportunity to correct his claim. This revision of the lawsuit is carried out so that the subject and object of the lawsuit are clear. After the preparatory examination, the trial is open to the public, the lawsuit, answers, replicas, duplicates, evidence including witnesses, the next conclusion is the judge's decision.

Keywords: *Dispute; State Administration; PTUN; Land; Dual Ownership*



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan Hukum perdata 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.¹ Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat aturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tidak administrasi Negara dan melindungi administrasi Negara itu sendiri. Dalam hukum administrasi Negara terkandung dua aspek yang pertama aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugasnya, yang kedua yaitu aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan para warga Negaranya.² Hukum administrasi sebagai hukum publik memiliki aspek materil maupun formil, aspek materil hukum administrasi Negara terdiri dari norma atau kaidah-kaidah yang mengatur tentang jabatan, tugas dan wewenang jabatan dan resiko tindakan jabatan dalam arti mengatur bagaimana harusnya pejabat menjalankan kekuasaan pemerintahan, ketika tugas dan jabatan wewenang yang dimaksud dijalankan bertentangan dengan Norma atau kaidah hukum yang ditetapkan maka akan timbul konflik hukum atau sering di istilahkan dengan sengketa administrasi.³ Salah satu bentuk sengketa yang termasuk dalam ranah administrasi negara dan diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sengketa administrasi tanah.

Tanah atau wilayah merupakan sumber daya alam dari suatu negara, bagi Bangsa Indonesia yang merupakan suatu negara yang disebut sebagai bangsa agraris atau pun kepulauan, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan hidup dan kehidupan manusia.⁴ Pada masa kini, tanah merupakan salah satu aset yang banyak dimiliki oleh masyarakat. Dalam pengelolaannya, tanah dikelola sebagai tempat hunian, lahan perkebunan, lahan kegiatan perekonomian dan lain sebagainya.⁵ Tanah dinilai memiliki nilai jual dan nilai investasi yang cukup meyakinkan karena harga jualnya yang relatif meningkat secara signifikan setiap tahunnya apalagi tanah atau lahan yang berada di lokasi strategis seperti dekat kawasan perekonomian dan aksesnya yang sangat mudah.⁶ Disisi lain, bagi negara dan pembangunan, tanah juga menjadi modal dasar bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam rangka integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan untuk mewujudkan sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena yang kedudukannya yang demikian itulah penguasaan, pemilikan, penggunaan maupun pemanfaatan tanah memperoleh jaminan perlindungan hukum dari pemerintah.^{7, 8, 9} Kewenangan pemerintah untuk mengatur pertanahan secara formal diatur dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa semua sumber daya alam yang terkandung didalamnya dimiliki oleh Negara untuk dimanfaatkan bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat bersama, sedangkan kewenangan pemerintah secara substansi mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal untuk mengatur pemeliharaan tanah, penggunaannya dan ketersediaan termasuk dalam menentukan

¹ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), h.63.

² Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Cet. X; Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014), h.37

³ Andi Safriani, *Hukum Administrasi Negara*, h.217

⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya* Jakarta: Kompas, 2009, hlm. 41

⁵ Anjasmoro, Deni. "Analisis Hukum Penyelesaian Sengketa Pembatalan Sertifikat Tanah Melalui Jalur Litigasi Ptun (Studi Putusan Nomor: 22/G/2020/Ptun-BL)." *Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)* 12.2 (2022): 328-346.

⁶ Marino, Emir Fabrian, and Roki Arnanda. "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya." *Jentera: Jurnal Hukum* 4.2 (2021): 555-573.

⁷ Nurfransiska, Ferika, Lelly Muridi Zham-Zham, and Sutiyan Sutiyan. "Penyelesaian Sengketa Terhadap Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Lawnesia (Jurnal Hukum Negara Indonesia)* 1.2 (2022): 168-185.

⁸ Dewandaru, Prasetyo Aryo, Nanik Tri Hastuti, and Fifiana Wisnaeni. "Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di badan pertanahan nasional." *Notarius* 13.1 (2020): 154-169.

⁹ Sukmawati, Putu Diva. "Hukum Agraria Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis* 2.2 (2022): 89-102.

perbuatan hukum antara seseorang mengenai hukum pertanahan semua secara tegas tercantum dalam UUPA pasal 2 ayat (2).¹⁰

Sertifikat adalah bukti kepemilikan atas tanah yang disebut alat bukti sah dan autentik terhadap Kepastian hukum bagi pemegang sertifikat. Menurut Rashyd, ketersediaan perangkat hukum yang tertulis lengkap dan jelas merupakan pemberian jaminan untuk kepastian hukum, dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan isi ketentuannya.¹¹ Di dalam kehidupan sehari-hari sertifikat tanah seringkali menjadi persengketaan bahkan sampai ke sidang pengadilan. Hal ini timbul karena tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, yang membuat masyarakat berusaha untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara bahkan dengan menyerobot tanah milik orang lain. Rasa ingin menguasai ini sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan di dalam kehidupan bermasyarakat. Akibat adanya persengketaan di bidang pertanahan dapat menimbulkan konflik yang berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa, bahkan sampai kepada ahli warisnya, yang dapat menimbulkan banyak korban. Kesemuanya bermula dari pertanyaan-pertanyaan tentang siapakah yang lebih berhak atas tanah tersebut, sehingga para pihak berlomba-lomba membuktikan bahwa merekalah yang lebih berhak atas tanah tersebut.¹²

Sengketa hak atas tanah di atas timbul karena beberapa alasan yang dijadikan dasar gugatan ke pengadilan. Gugatan yang berupa tuntutan hak atas suatu tanah bertujuan untuk memperoleh perlindungan hukum yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah *eigenrichting* (main hakim sendiri).¹³ Sengketa tanah ini dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Negeri hingga ke tingkat Mahkamah Agung, bahkan perkara ini melibatkan pihak ketiga dengan adanya *derdenverzet* (perlawanan pihak ketiga). Penyelesaian terhadap sengketa tersebut menjadi kunci penting untuk menutup terjadinya kegoncangan dalam kehidupan bermasyarakat. Sengketa perdata adalah suatu permasalahan yang menyangkut kepentingan antara individu dengan individu mengenai kepentingan pribadi. Status tanah hak milik yang akan diperjualbelikan memiliki potensi konsekuensi dengan para pemiliknya yakni setiap semua pemilik berhak atas kepemilikan tanah. Timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹⁴

Definisi Pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembukuan yang kuat.¹⁵ Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan Sertifikat Tanah atau sertifikat hak-hak atas tanah sebagai tanda bukti yang sah. Sertifikat merupakan alat bukti yang kuat dan autentik kekuatan sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum bagi pemegang Sertifikat sebagai alat bukti yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lawan yang membuktikan

¹⁰ Hartana, Herry Jaya, I. Made Suwitra, and Ida Ayu Putu Widiati. "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar." *Jurnal Analogi Hukum* 1.3 (2019): 294-299.

¹¹ Rashid, Harun Al. *Sekilas tentang Jual Beli Tanah; Berikut Peraturan-peraturannya*. Ghalia Indonesia, 1987.

¹² Tika Nurjannah, "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah", *Jurnal, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar*, 2016, hlm.16

¹³ Sudikno Mertokusumo, "Hukum Acara Perdata Indonesia", Yogyakarta: Liberty, 2002, hlm. 3

¹⁴ Effendi Perangin, "Hukum Agraria di Indonesia", Jakarta : Rajawali, 1986, hlm. 13.

¹⁵ Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, "Hukum Pendaftaran Tanah", Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm.138

sebaliknya. Seorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah serta keadaan dari tanah itu, misalnya luas, batas-batas, bangunan yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya.¹⁶

Pada faktanya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih terjadinya sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan sampai pada gugat-gugatan ke Pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran sertifikat hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan. Permohonan pemblokiran terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut dapat dilakukan pihak pengadilan karena adanya gugatan, di antaranya karena terjadinya sertifikat ganda, hutang piutang atau karena pailit dan lain-lain. Pengaduan-pengaduan masalah pertanahan pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang mempersoalkan kebenaran suatu hukum yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini dapat berupa produk-produk pertanahan tersebut, riwayat perolehan tanah, penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pembebasan tanah dan sebagainya. Hampir semua aspek pertanahan dapat mencuat menjadi sumber sengketa pertanahan, seperti halnya keliru akan batas-batas tanah maupun keliru akan pemberian warisan. Oleh karenanya tanah perlu ada pengaturannya serta lembaga negara yang secara khusus berkecimpung dan berwenang dalam pertanahan ataupun masalah penanganan pertanahan.¹⁷

Akan tetapi, seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, dimana data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan yang adapada buku tanah. Jumlah sertifikat palsu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. Umumnya sertifikat palsu dibuat pada tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tinggi yang menggunakan blangko sertifikat lama. Pemalsuan sertifikat terjadi karna tidak didasarkan pada alasan hak yang benar, seperti penerbitan sertifikat yang didasarkan pada surat keterangan pemilikan yang dipalsukan. bentuk lainnya berupa stempel BPN dan pemalsuan data pertanahan. Hal tersebut menimbulkan banyak masalah sehingga terkadang terdapat sertifikat dimana objek yang tertera di dalam sertifikat tersebut bukanlah yang seharusnya akan tetapi tanah milik orang lain yang dibuatkan surat oleh oknum yang tidak bertanggung jawab atau terdapat kelalaian di dalam penerbitan surat tersebut, kemudian juga terdapat bukti kepemilikan yang sama terhadap dua sertifikat dengan satu objek yang sering disebut dengan sertifikat ganda.¹⁸

Dari salah satu permasalahan diatas, Sertifikat ganda atas tanah secara singkat dapat diartikan sebagai sertifikatsertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama atau secara luas sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh badan hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian dengan bagian lain, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain. Pada kenyataannya Sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.¹⁹

Adapun sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat,²⁰ karna itu membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Sertifikat ganda kerap terjadi

¹⁶ Andrian Sutedi, "Sertifikat Hak Atas Tanah", Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm.57

¹⁷ Astri Isnaini, "Tinjauan Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah Di Kota Makassar," Skripsi (Makassar: Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar 2017) hlm. 3

¹⁸ Ali Achmad Chomzah, "Hukum Pertanahan", Cet. I, Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002, hlm.137

¹⁹ Aprilia Wulandari, "Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di badan pertanahan nasional sukoharjo", Skripsi (Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Surakarta 2018) hlm. 3

²⁰ Soni Harsono, "Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya," Yogyakarta: Seminar nasional 9 Juli 1992, hlm. 6

yang mengakibatkan sengketa para pemegang sertifikat yang saling menuding bahwa apa yang mereka miliki itu benar adanya walaupun kemudian salah satu diantara sertifikat itu ada yang palsu dimana objek yang tertera pada sertifikat tersebut bukan yang sebenarnya, sehingga untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai sertifikat hak atas tanah, salah satu diantara pemegang sertifikat tersebut melakukan gugatan kepada Pengadilan Negeri yang dianggap memiliki kompetensi untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak tersebut dan membatalkan salah satu diantara sertifikat yang timbul sehingga hanya satu sertifikat yang sah yang memiliki objek dan yang lainnya tidak atau bukan objek yang tertera didalam sertifikat tersebut.

Sengketa sertifikat ganda timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan berupa tuntutan atas keputusan Tata Usaha Negara yang di tetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan Badan Pertanahan Nasional, pengajuan keberatan bertujuan pemilik sertifikat dapat menyelesaikan secara administrasi untuk mendapat koreksi dari Pejabat Tata Usaha Negara. Akibat sengketa sertifikat ganda kekuatan hukum sertifikat akan hilang. Untuk menyelesaikan sengketa sertifikat ganda ditempuh jalan musyawarah bila tidak ada kesepakatan dapat diselesaikan sepihak oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, jika para pihak masih tidak dapat menerima keputusan tersebut dapat mengajukan gugatan pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Rumusan Masalah: Bagaimana proses penyelesaian sengketa administrasi negara di pengadilan tata usaha negara berdasarkan studi kasus sengketa tanah dengan kepemilikan ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yang berupa penelitian dengan metode atau pendekatan studi kasus. Metode ini bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala hukum yang akan diteliti dengan menekankan pada pemahaman permasalahan. Permasalahan akan dianalisis dengan menggunakan asas hukum, peraturan perundangundangan dan pendapat para ahli dan penelitian ini adalah penelitian ex post facto atau penelitian yang telah ada datanya terlebih dahulu. Adapun pendekatan yang digunakan ialah literatur review sehingga data yang diperoleh berasal dari berbagai dokumen tertulis yang memiliki kaitan dengan fokus permasalahan ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Upaya Penyelesaian Sengketa Tanah

sertifikat 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:

1. 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) sertifikat hak atas tanah yang sah". Penerbitan Keputusan Pembatalan sertifikat 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

sertifikat 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 sertifikat tersebut, Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan pejabat berwenang untuk memberitahukan kepada para pihak agar menyerahkan sertifikat hak atas tanah dan/atau pihak lain yang terkait dalam jangka waktu paling lama 5 hari kerja atau dibuat pengumuman mengenai pembatalan sertifikat tersebut di Kantor Pertanahan dan bale desa/kelurahan dimana obyek tanah itu berada, selama jangka waktu 30 hari.

2. Upaya yang dilakukan oleh pihak yang dirugikan Bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata yang merasa dirugikan akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara (sertifikat) dapat mengajukan upaya hukum untuk mendapatkan keadilan. Upaya hukum tersebut, dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu: Upaya Administratif dan Upaya Peradilan.
 - a. 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 sertifikat, 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.²¹
 - 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

²¹ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Revisi (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014).

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.

3. 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:
 - a. 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. 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 sertifikat, 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....”.²² 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”.²³ Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan.

²² Wiyono R, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

²³ Harahap, Zairin. Hukum Acara Peradilan Tata USaha Negara. Revisi. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015).

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.

Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara

Dalam prakteknya, penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tetapi juga bisa diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Jika di Peradilan Umum lebih menitikberatkan kepada hal-hal mengenai perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, lain halnya dengan Peradilan Tata Usaha Negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional atau pejabat daerah lainnya yang berkaitan dengan tanah.²⁴²⁵ Sesuai dalam Pasal 53 Angka 1 Undang-undang No 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu: *"Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi"*.

Penyelesaian sengketa tanah dengan kepemilikan ganda dengan tiga macam cara yaitu a. Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Kepala Desa/Lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelesaian sengketa pertanahan lewat musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekebaratan yang cukup erat serta masih menganut hukum adat setempat. b. Mengajukan keberatan melalui Badan Pertanahan Nasional Suatu sengketa hak atas tanah itu timbul karena adanya pengaduan/keberatan dari orang/ Badan Hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan kepada suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh para pejabat TUN di lingkungan BPN, yang mana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu. Dengan adanya pengaduan tersebut, maka mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut dengan koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang. Adapun sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam antara lain: status tanah, siapa saja yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian sebuah hak atau pendaftaran buku tanah dan sebagainya. c. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan Apabila penyelesaian melalui musyawarah diantara para pihak yang bersengketa tidak terselesaikan, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan TUN yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan.

Penyelesaian melalui Pengadilan yaitu salah satunya dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dimana aspek yang mempengaruhi hakim menentukan pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa sertifikat ganda yaitu dari segi Pembuktiannya,

²⁴ Remaja, I. Nyoman Gede. "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 10.1 (2021): 111-120.

²⁵ Darwis Anatami, Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah, Jurnal, Volume 12, Nomor 1, Juni 2017, h.14

karena fakta dan peristiwa sebagai duduk perkara akan dapat diketahui hakim dari alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa. Kalau pembuktian pihak Penggugat bagus gugatannya akan dikabulkan, dimana suatu gugatan dikabulkan adakalanya pengabulan seluruhnya atau menolak sebagian lainnya. Maka dalam putusan gugatan dikabulkan tersebut ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Tergugat berupa pencabutan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan serta menerbitkan keputusan Tata Usaha Negara yang baru. Namun jika eksepsi Tergugat di terima putusannya adalah gugatan tidak dapat di terima, gugatan ditolak jika Majelis Hakim telah memeriksa pokok perkara dan menyatakan gugatan Penggugat ditolak maka penggugat harus melakukan kewajibannya sesuai dengan apa yang sudah menjadi keputusan Tata Usaha Negara.

Prosedur penyelesaian sengketa dengan kepemilikan ganda sama dengan proses penyelesaian yaitu dengan berawal dari pemeriksaan dalam tahapan administrasi maka melakukan pendaftaran gugatan dahulu, lalu membayar biaya panjar perkara, kemudian masuk ke panitera, panitera masukkan ke ketua, kemudian adanya dismissal proses yaitu proses untuk meneliti apakah gugatan yang diajukan penggugat layak untuk dilanjutkan atau tidak, setelah itu ketua tentukan majelis hakim, maka setelah penentuan majelis hakim selesai lalu berkas tersebut dibawah ke majelis hakim yang terpilih lalu ditentukan hari persidangnya. Kalau sudah masuk ke majelis hakim, majelis hakim tentukan kap'an pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan persiapan itu dilakukan selama 30 hari, dan dalam waktu itu pihak penggugat diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya. Perbaikan gugatan ini dilakukan supaya dalam gugatan itu jelas subjek dan objeknya. Setelah pemeriksaan persiapan selanjutnya masuk ke sidang terbuka untuk umum, gugatan, jawaban, replik, duplik, bukti-bukti termasuk saksi, kesimpulan selanjutnya pada putusan hakim.²⁶ Mengenai pertimbangan hakim yang merupakan salah satu aspek terpenting dalam menentukan terwujudnya nilai dari suatu putusan hakim yang mengandung keadilan dan mengandung kepastian hukum. Hal yang harus dipertimbangkan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutuskan perkara sengketa tanah dengan kepemilikan ganda yaitu kebenaran dan keaslian sertifikat dengan melihat bukti-bukti yang ada serta saksi yang menjadikan penguat akan keaslian sertifikat tersebut.

KESIMPULAN

Prosedur penyelesaian sengketa dengan kepemilikan ganda sama dengan proses penyelesaian yaitu dengan berawal dari pemeriksaan dalam tahapan administrasi maka melakukan pendaftaran gugatan dahulu, lalu membayar biaya panjar perkara, kemudian masuk ke panitera, panitera masukkan ke ketua, kemudian adanya dismissal proses yaitu proses untuk meneliti apakah gugatan yang diajukan penggugat layak untuk dilanjutkan atau tidak, setelah itu ketua tentukan majelis hakim, maka setelah penentuan majelis hakim selesai lalu berkas tersebut dibawah ke majelis hakim yang terpilih lalu ditentukan hari persidangnya. Kalau sudah masuk ke majelis hakim, majelis hakim tentukan kap'an pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan persiapan itu dilakukan selama 30 hari, dan dalam waktu itu pihak penggugat diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya. Perbaikan gugatan ini dilakukan supaya dalam gugatan itu jelas subjek dan objeknya. Setelah pemeriksaan persiapan selanjutnya masuk ke sidang terbuka untuk umum, gugatan, jawaban, replik, duplik, bukti-bukti termasuk saksi, kesimpulan selanjutnya pada putusan hakim.

²⁶ Arwani, Zakiyah. *Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda (Studi Kasus Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta)*. BS thesis. Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2020.

DAFTAR PUSTAKA

- Anjasmoro, D. (2022). Analisis Hukum Penyelesaian Sengketa Pembatalan Sertifikat Tanah Melalui Jalur Litigasi Ptun (Studi Putusan Nomor: 22/G/2020/Ptun-BL). *Humani (Hukum dan Masyarakat Madani)*, 12(2), 328-346.
- Arwani, Z. (2020). Sengketa Tanah Dengan Kepemilikan Ganda (Studi Kasus Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta) (Bachelor's thesis, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta).
- Chomzah, A.A. (2002). *Hukum Pertanahan*. Cet. I, Jakarta :Prestasi Pustaka,
- Dewandaru, P. A., Hastuti, N. T., & Wisnaeni, F. (2020). Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertifikat ganda di badan pertanahan nasional. *Notarius*, 13(1), 154-169.
- Harahap, Z. (2008). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- Harsono, S. (1992). Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya. In *Yogyakarta: Seminar Nasional* (Vol. 9).
- Hartana, H. J., Suwitra, I. M., & Widiati, I. A. P. (2019). Penyelesaian Sengketa sertifikat Ganda di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar. *Jurnal Analogi Hukum*, 1(3), 294-299.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014
- Isnaini, A. (2017). Tinjauan Hukum Terhadap Sengketa Hak Atas Tanah Di Kota Makassar. *Skripsi Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar*.
- Lubis, M. Y. & Lubis, A. R. (2008). *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: Mandar Maju
- Marino, E. F., & Arnanda, R. (2021). Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda Serta Bentuk Kepastian Hukumnya. *Jentera: Jurnal Hukum*, 4(2), 555-573.
- Mertokusumo, S. (2002). *Hukum acara perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty
- Nurfransiska, F., Zham-Zham, L. M., & Sutiyan, S. (2022). Penyelesaian Sengketa Terhadap Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah Di Pengadilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Lawnesia (Jurnal Hukum Negara Indonesia)*, 1(2), 168-185.
- Nurjannah, T. (2016). *Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah (Study Kasus Pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar)* (Doctoral dissertation, Fak. Ilmu Sosial).
- Perangin, E. (1986). *Hukum Agraria di Indonesia*. Jakarta: Rajawali
- R, Wiyono. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Rashid, H.A. (1987). *Sekilas tentang Jual Beli Tanah; Berikut Peraturan-peraturannya*. Ghalia Indonesia.
- Rashyd, H. Al. (1987). *Sekilas Tentang Jual Beli Tanah Berikut Peraturanperaturannya*. Jakarta: Grahalia Indonesia.
- Remaja, I. N. G. (2021). Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa sertifikat Ganda. *Repertorium: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 10(1), 111-120.
- Safriani, Andi. *Hukum Administrasi Negara*. Makassar: Alauddin University Press, 2013.
- Sukmawati, P. D. (2022). Hukum Agraria Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis*, 2(2), 89-102.
- Sumardjono, M. S. W. (2009). *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya* Jakarta: Kompas
- Sutedi, A. (2006). *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika,
- Wulandari, A. (2018). *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional Sukoharjo* (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).