

SERTIFIKAT GANDA PADA PROYEK PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN

(Double Certificate Problem in Condominium Project)

Septivany Christa Perdana

Program Studi Kenotariatan, Program Magister Universitas Pancasila
Jln. Srengseng Sawah, Jagakarsa, Jakarta Selatan, 12640.
E-mail: christa.vany@gmail.com

Abtrak

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah terhadap penguasaan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Selain untuk mencapai kepastian hukum, pendaftaran tanah juga ditujukan untuk meminimalisasi terjadinya sengketa tanah. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Proses pendaftaran tanah menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Hal ini untuk menghindari penerbitan sertifikat tanah bukan kepada orang yang berhak (bukan pemilik). Tapi dalam praktiknya, kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut tidak seperti yang diharapkan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Bogor, ternyata terdapat kasus sertifikat ganda pada Hak Kepemilikan Atas Tanah pada pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima yang terletak di Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor. Penelitian ini mengungkapkan bahwa persoalan sertifikat ganda atas lahan tersebut ternyata disebabkan, antara lain, karena adanya kelemahan internal dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor dalam proses menerbitkan hak atas tanah. Untuk mengatasi persoalan sertifikat ganda itu lalu pihak Badan Pertanahan Nasional lebih memilih jalur penyelesaian secara negosiasi, mediasi dan fasilitasi.

Kata kunci: kepastian hukum, pendaftaran tanah, sertifikat ganda.

Abstract

The aim of the land registration is to ensure the legal certainty for land tenure within Indonesia territory. Besides that, land registration is conducted to prevent the land tenure dispute. The land registration process results the land certificate proving the land tenure for specified person or party. In practice, the legal certainty matter would deal with several obstacles, among others, the double land certificates problem. This study examines the double land certificates problem in Kedung Waringin Village, Bojonggede District, Bogor City. This study shows several factors causing the double land certificates problem, among others, the internal weakness inside National Land Agency Bogor Branch Office, and to overcome such problem, it has conducted alternative dispute resolution effort, namely negotiation, mediation, and facilitation.

Keywords: double land certificate, land registration, legal certainty.

A. Pendahuluan

Manusia mempunyai hubungan yang erat dengan tanah. Tidak ada manusia di muka bumi yang tidak membutuhkan tanah, karena itu tanah menjadi sangat penting dan sakral. Sesungguhnya tanah harus dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat. Namun dalam praktiknya, saat ini tanah tidak lagi dianggap sebagai sarana menciptakan kesejahteraan dan keadilan, tanah sudah menjadi sarana untuk menimbun kekayaan, alat spekulasi para pemilik modal untuk menguasai perekonomian.¹

Di Indonesia masalah sumber daya alam diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam di wilayah Indonesia merupakan kepunyaan rakyat yang bersatu dalam ikatan bangsa Indonesia. Hak bangsa itu bersifat sakral, abadi, dan asasi.

Sakral karena adanya kesadaran dan pengakuan bahwa tanah beserta isinya merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Abadi karena hubungan antara bangsa dengan tanah di wilayah Indonesia tidak pernah akan berakhir selama bangsa Indonesia sebagai subjek dan tanah sebagai objek masih ada. Asasi karena hak bangsa menjadi basis bagi lahirnya hak dasar bagi setiap orang atau kelompok untuk menguasai, memanfaatkan, dan menikmati tanah dan hasilnya untuk kesejahteraan mereka.²

Negara diberikan otoritas dalam penguasaan tanah melalui hak menguasai negara yang bersumber dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara sebagai penguasa harus memiliki semangat mengabdikan kepentingan umum (*sense of public service*) dan masyarakat harus memiliki kewajiban tunduk kepada penguasa (*the duty of civil obedience*), keduanya harus dididik agar memiliki kesadaran kepentingan umum (*public spirit*).³ Hak menguasai negara tersebut dipertegas oleh UUPA sebagai anti-tesis terhadap hak *domein*.

Berlandaskan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, arti menguasai adalah “mengatur” dan “menyelenggarakan” yang oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memberikan ketegasan lingkup makna ”menguasai” yaitu membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Wewenang tersebut berkaitan dengan:

¹ Indonesia, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan Inisiatif Pemerintah,” (13 Maret 2014).

² *Ibid.*

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: PT. Alumi, 2006), hlm. 9.

1. Penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintainance*) atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
2. Penentuan dan pengaturan macam hak atas tanah;
3. Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antar orang dan/atau badan hukum yang berobjek tanah.

Wewenang tersebut harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai dari negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat negara.

Berdasarkan hal tersebut di atas, penguasaan tanah oleh negara berarti negara atau Pemerintah menjamin kepastian hukum terhadap penguasaan tanah yang salah satu bentuknya yaitu dengan mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Tujuan dari pendaftaran tanah tersebut tercantum dalam Pasal 19 UUPA yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Dalam Pasal 19 UUPA ini dimaksudkan bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban agar warga di seluruh Indonesia melakukan Pendaftaran tanah agar mencapai kepastian hukum sehingga meminimalisasi terjadinya sengketa tanah.⁴ Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. 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 sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah *fiscaal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah.⁵ Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).⁶

Ketentuan mengenai Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), yang mulai berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang sejak tahun 1961 mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU. No. 5 Tahun 1960, Psl. 19.

⁵ Linda S. M. Sahono, “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah dan Implikasi Hukumnya,” *Jurnal Perspektif* (Vol. XVII, No. 2, Mei 2012): 90-91.

⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 278.

diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Memahami kekuatan hukum suatu sertifikat tanah, diperlukan pengetahuan mengenai jaminan kepastian hukum tentang pendaftaran tanah yang dimuat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Hal ini untuk menghindari penerbitan sertifikat tanah bukan kepada orang yang berhak (bukan pemilik). Oleh karena itu, pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem stelsel negatif. Sistem stelsel negatif ini mengandung arti bahwa segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah adalah benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya di muka sidang pengadilan negeri.⁷ Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menegaskan bahwa surat-surat tanda bukti hak yang diberikan itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam hubungannya dengan sistem negatif berarti tidak mutlak, ini mengandung arti bahwa sertifikat tanah masih dapat digugurkan sepanjang ada pembuktian sebaliknya yang menyatakan ketidakabsahan sertifikat tanah tersebut.

Namun dalam praktiknya, kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut tidak seperti yang diharapkan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Bogor, bahwa terdapat kasus sertifikat ganda pada Hak Kepemilikan Atas Tanah, pada pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima yang terletak di Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor. Sertifikat ganda ini disadari ketika pada saat akan melakukan pembangunan dan mengajukan perizinan harus ditunda dahulu karena ada masyarakat yang merasa memiliki, menguasai serta memanfaatkan tanah yang akan dibangun dan merasa belum pernah menjualbelikan dengan pihak manapun. Sedangkan PT. Gaperi Prima sudah menguasai lahan tersebut dengan terbitnya Sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama PT. Gaperi Prima yang semuanya secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Padahal sebanyak 8 (delapan) menara rumah sejahtera susun, atau dulu bernama rusunami siap dibangun. Menara rumah susun setinggi masing-masing 16 (enam belas) lantai itu menampung total 4.300 (empat ribu tiga ratus) hunian. Pembangunan rumah sejahtera susun itu dilakukan oleh konsorsium pengembang yang tergabung dalam Asosiasi Pengembang Rumah Sederhana Sehat Nasional (Apernas).

B. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan untuk membahas persoalan sertifikat ganda dalam studi ini ialah metodologi penelitian hukum normatif yang dikombinasikan dengan metodologi penelitian hukum empiris.

Penelitian ini bersandarkan pada data sekunder serta data primer. Data sekunder tersebut berwujud peraturan perundang-undangan, sedangkan data primernya berasal

⁷ Irsyad Surawirawan dan Martin Roestamy, "Pengaruh Penerapan Stelsel Negatif Terhadap Duplikasi Kepemilikan Tanah Dikaitkan dengan Pengembangan Perumahan bagi Masyarakat," *Jurnal Living Law* (Vol. 8, No. 1, Januari 2016): 76-77.

dari pengamatan peneliti serta informasi yang peneliti dapatkan dari wawancara kepada beberapa narasumber yang relevan.

C. Pembahasan

Proyek pembangunan Rumah Susun MG oleh PT. Gaperi Prima terletak yang di Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor, pada saat akan melakukan pembangunan dan mengajukan perizinan harus ditunda dahulu karena ada penolakan dari warga masyarakat yang merasa memiliki, menguasai serta memanfaatkan tanah yang akan dibangun tersebut dan merasa belum pernah menjual belikan dengan pihak manapun yang dibuktikan dengan sertifikat hak milik atas nama beberapa warga setempat yang salah satunya dimiliki oleh Kepala Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor.⁸

Salah satu langkah bentuk penolakan dari warga terhadap pembangunan delapan tower rumah susun Menara Gaperi ini yaitu dengan melayangkan surat somasi kepada Badan Lingkungan Hidup (BLH) Kabupaten Bogor, agar tidak mengeluarkan rekomendasi dan menghentikan proses studi analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) proyek Menara Gaperi.⁹

Sedangkan PT. Gaperi Prima sudah menguasai lahan tersebut dengan terbitnya Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 1267/Kedung Waringin seluas ± 59.427 M² yang telah dimasukkan ke dalam penyertaan modal berdasarkan Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan (*Inbreng*) Nomor 16 Tanggal 27 Januari 2014 seluas 59.427 M² yang dibuat di hadapan Notaris Vivi Novita Ranadireksa, atas nama PT. Gaperi Prima. Akan tetapi di saat akan memulai pembangunan ada dari masyarakat termasuk dari Kepala Desa Kedung Waringin menyatakan bahwa tanah sebanyak 6 (enam) bidang dengan total tanah seluas ± 3 Ha tidak pernah diperjualbelikan dan/atau mendapatkan ganti rugi dalam bentuk apapun dari PT. Gaperi Prima.

Kedua belah pihak sama-sama mengklaim memiliki sertifikat dan alas hak sah yang semuanya secara resmi sama-sama diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Sehingga sampai saat ini masalah tersebut masih menjadi sengketa di lokasi.

Terhadap klaim masyarakat Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor, PT. Gaperi Prima memiliki dan dapat menunjukkan dokumen perizinan untuk pembangunan rumah susun MG.

Berdasarkan hal di atas, analisis peneliti terhadap sengketa sertifikat ganda pada Pembangunan Rumah Susun MG terjadi disebabkan, antara lain, karena ketidaktepatan Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah dalam memeriksa dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi

⁸ Farid Ma'ruf, Sekretaris Camat Bojonggede, wawancara dengan peneliti di Kantor Kecamatan Bojonggede, tanggal 9 September 2016, pada pukul 14.00 WIB.

⁹ Zentoni, kuasa hukum warga masyarakat Desa Kedung Waringin, wawancara dengan peneliti di Kantor LBH Bogor Warung Jambu, tanggal 17 September 2016, pada pukul 10.30 WIB.

penerbitan sebuah sertifikat. Seharusnya Kantor Badan Pertanahan Nasional mengetahui ada tidaknya sertifikat yang sudah diterbitkan di atas suatu bidang tanah. Dengan demikian, apabila kemudian ada permohonan didasarkan putusan pengadilan, maka Kantor Badan Pertanahan Nasional wajib menertibkan administrasinya sehingga tidak tumpang tindih dalam penerbitannya, yaitu terdapat sertifikat ganda.

Sebab lainnya ialah peta pendaftaran belum terbentuk atau belum lengkap. Belum dilaksanakannya pemetaan bidang tanah atas tanah-tanah yang didaftar dapat mengakibatkan batas-batas tanah bergeser dan hal ini mengakibatkan tumpang tindih penerbitan atas sebagian atau seluruh bidang tanah.

Sertifikat ganda juga dapat terjadi karena lemahnya sistem administrasi pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional yaitu penyimpanan arsip/dokumen sertifikat hak milik masyarakat, sehingga menyebabkan Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional tidak dapat menjelaskan dengan baik keberadaan dokumen tersebut.

Dengan demikian, sertifikat ganda disebabkan oleh faktor manusia (*human error*). Adanya kesalahan atau ketidak hati-hatian atau itikad tidak baik atau kesengajaan dari pemohon menunjukkan batas yang bukan menjadi hak nya dengan tujuan memperoleh keuntungan pribadi. Hal ini dapat menimbulkan terjadinya tumpang tindih baik disengaja maupun tidak disengaja yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda.

Selain hal-hal tersebut di atas, sebab yang terakhir yang dapat menimbulkan problem sertifikat ganda ialah persoalan tanah yang berasal dari warisan. Ada beberapa latar belakang kasus pemegang sertifikat oleh masyarakat, oleh pewaris telah dijual kepada pihak lain tanpa sepengetahuan anak-anaknya dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli waris mensertifikatkan lagi tanah yang sama, sehingga mengakibatkan pemilikan ganda.

Oleh sebab itu, diperlukan upaya penyelesaian sengketa sertifikat ganda dalam pembangunan rumah susun MG, yaitu dengan metode musyawarah yang dilakukan oleh para pihak.

Dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan hak atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa dan di antara para pihak yang bersengketa memiliki keberatan yang cukup erat serta menganut hukum adat setempat.¹⁰

Berdasarkan hal di atas, menurut pendapat peneliti, sengketa pertanahan yang berupa adanya sertifikat ganda yang dimiliki oleh masyarakat Desa Kedungwaringin Kecamatan Bojonggede Kabupaten Bogor dengan PT. Gaperi Prima untuk diselesaikan

¹⁰ Ali Amran, "Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Melalui Lembaga Adat di Minangkabau Sumatera Barat," *Jurnal Hukum Acara Perdata* (Vol. 3, No. 2, Juli-Desember 2017): 188.

secara musyawarah mufakat sangat kecil. Hal ini dikarenakan Pihak PT. Gaperi Prima ingin membangun Rumah Susun MG di lahan yang disengketakan tersebut dan mengkhawatirkan hak atas tanahnya akan hilang, sehingga tidak menemukan *win-win solution*. Padahal dalam solusi dari cara musyawarah ini tidak menghilangkan salah satu hak dari pihak yang bersengketa dalam hal ini pihak masyarakat maupun pihak dari PT. Gaperi Prima.

Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan musyawarah mufakat, maka penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal ini bisa melalui mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional setempat atau melalui pengadilan.

Cara penyelesaian yang kedua, ialah dengan mediator dari Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor. Mediasi adalah salah satu pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah yang melibatkan pihak ke tiga sebagai mediator dengan prosedur yang disepakati oleh para pihak di mana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi atau jalan perdamaian yang saling menguntungkan para pihak.¹¹ Ada beberapa kasus yang mungkin akan ditangani dan diselesaikan melalui jalur mediasi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Salah satunya adalah kasus sertifikat ganda yang terjadi di Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor sebagai instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala. Kedudukan Badan Pertanahan Nasional sebagai satu-satunya lembaga atau institusi yang diberikan kewenangan dalam mengelola di bidang pertanahan dan diakui secara normatif melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Dalam hal ini, penting sebagai landasan Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, untuk menjadi mediator di dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Oleh karena itu, kesepakatan dalam rangka penyelesaian sengketa melalui mediasi menjadi penting agar putusan mediasi tersebut tidak melanggar hukum serta dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan.

Dalam masalah sengketa tanah seperti halnya dengan masalah sengketa yang umumnya terdapat seorang individu yang merasa haknya dirugikan atau dilanggar oleh seorang individu lainnya. Pada umumnya prosedur penyelesaian sengketa tanah melalui lembaga mediasi ini dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa yaitu dengan mediasi dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor sebagai seorang mediator dan disaksikan oleh saksi-saksi.

¹¹ Sri Hajati, Agus Sekarmadji, dan Sri Winarsi, "Model Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi dalam Mewujudkan Penyelesaian yang Efisiensi dan Berkepastian Hukum," *Jurnal Dinamika Hukum* (Vol. 14, No. 1, Januari 2014): 40-41.

Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, Pejabat yang berwenang melaksanakan sengketa tanah dalam sertifikat ganda adalah Bapak A. W. Ganjar selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah. A.W. Ganjar mengatakan bahwa, "... Yang pada dasarnya penyelesaian sengketa tanah dalam sertifikat ganda merupakan tugas dan wewenang dari Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan terdiri dari 1 (satu) Kasi, 2 (dua) Kasubsi yang terdiri dari Kasubsi sengketa, konflik dan Kasubsi Perkara, dan 1 (satu) staf."¹²

Kepala Sub Seksi sengketa konflik dan perkara Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Pertanahan, mempunyai peran dalam penyelesaian sengketa yang ada. Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor tersebut ditegaskan oleh Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor menjelaskan bahwa, "... Peran Kantor Pertanahan dalam upaya pengelolaan, pengkajian dan penanganan kasus pertanahan meliputi kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 PKBPN Nomor 3 Tahun 2011, yaitu: pelayanan pengaduan dan informasi kasus pertanahan, penanganan kasus pertanahan, serta bantuan hukum dan perlindungan hukum."

Menurut peneliti, dalam perkara yang diteliti ini, kedudukan mediasi bisa sebagai langkah awal dalam menyelesaikan sengketa tanah dalam sertifikat ganda, dan jika mediasi tidak berhasil tidak menutup kemungkinan untuk mengajukan sengketa ke Pengadilan.

Pada prinsipnya, tujuan mediasi adalah agar para pihak dapat memusyawarahkan apa yang mereka inginkan dengan tujuan untuk memperoleh kesepakatan *win-win solution*.¹³ Dengan demikian, kompromi merupakan suatu penyelesaian sengketa dan bantuan pihak ketiga yaitu (mediator). Para pihak akan lebih memungkinkan mengambil kesimpulan sendiri apabila telah benar-benar dan dengan sewajarnya mempelajari setiap pilihan yang ada, termasuk alternatif di luar kesepakatan.

Adapun kedudukan mediator dalam proses mediasi adalah pihak ketiga yang tidak mempunyai hubungan langsung dengan para pihak yang bersengketa, berfungsi menyelesaikan sengketa dengan posisi yang netral tidak berpihak serta memiliki peran sebagai penengah, motivator, fasiliator. Bukan pihak yang berhak memutuskan sengketa, tetapi boleh merumuskan untuk mendapat persetujuan dari para pihak.¹⁴

Berdasarkan hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, seharusnya tanah-tanah yang sudah didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, dilakukan pencatatan dan pencoretan pada peta-peta pendaftaran, sehingga apabila tanah

¹² A.W. Ganjar, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, wawancara dengan peneliti di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, tanggal 25 Agustus 2016, pada pukul 14.00 WIB.

¹³ Djafar Al Bram, *Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Mediasi* (Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2011), hlm. 13.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 13 dan 35.

tersebut didaftarkan lagi dapat diketahui tanah tersebut sudah bersertifikat atau belum. Jadi, data yang ada belum sistematis meskipun sekarang sudah ada perbaikan tapi masih banyak sertifikat-sertifikat lama yang tidak tercatat dengan baik, sehingga memungkinkan munculnya sertifikat ganda. Seharusnya Kantor Pertanahan tidak hanya menerima permohonan saja, tetapi juga melakukan peninjauan lokasi, pengecekan dokumen dan penelitian berkas.

Kemudian faktor Pemerintah setempat, Kelurahan atau Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor yang tidak mempunyai data mengenai tanah-tanah yang sudah disertifikatkan dan sudah ada penguasaannya atau mungkin karena data yang tidak valid. Jika ada orang yang memohon untuk membuat surat penguasaan tanah lalu kemudian minta untuk diterbitkan, namun ternyata orang tersebut berniat tidak baik datang mengaku memiliki tanah tersebut dan ingin membuat surat penguasaan tanah. Oleh Pemerintah setempat dibuatkan dan terkadang tidak dilakukan pengukuran, tidak melakukan pengecekan lokasi apakah tanah tersebut benar tanahnya atau tanah tersebut belum terdaftar atas nama orang lain atau mungkin untuk wilayah bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya. Hal-hal seperti inilah yang memudahkan seseorang yang memiliki niat tidak baik untuk menggandakan sertifikat.

Kewenangan penyelesaian masalah dengan cara mediasi itu dapat memberikan pengaruh terhadap putusan penyelesaian masalah, sehingga di samping dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan, sekaligus juga dalam rangka kepastian dan perlindungan hukum. Dengan demikian mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional bersifat otoritatif.¹⁵ Bersifat otoritatif maksudnya adalah penyelesaian sengketa melalui mediasi dan hasil keputusan yang dihasilkan dari proses tersebut oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor dilaksanakan sesuai dengan kewenangan dan kekuasaannya sebagai lembaga yang berwenang dalam pertanahan baik dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan di luar pengadilan. Keputusan sebagai hasil dari penyelesaian sengketa pun bersifat mengikat dan final bagi para pihak yang bersangkutan.

Sehubungan dengan hal tersebut, kajian dari Sri Mamudji dengan ringkas telah memaparkan maksud dari mediator otoritatif (*authoritative mediator*), yaitu sebagai mediator yang mempunyai kapasitas atau potensi untuk mempengaruhi hasil akhir dari perundingan. Mediator otoritatif biasanya berasal dari pihak yang memiliki otoritas (wewenang), misalnya dari lembaga pemerintah, baik di pusat maupun di daerah.¹⁶

Namun perlu diingat, bahwa tidak semua sengketa dapat diselesaikan melalui lembaga penyelesaian sengketa alternatif atau mediasi. Begitu pun dapat dikatakan bahwa tidak semua putusan mediasi dapat dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan

¹⁵ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014), hlm. 276.

¹⁶ Sri Mamudji, "Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Thn. XXXIV, No. 3, Juli-September 2004): 205.

Kabupaten Bogor. Hanya putusan-putusan mediasi yang telah memperoleh serta mempertimbangkan aspek-aspek yuridis, fisik, dan administrasi yang dapat dilaksanakan.

Penyelesaian sengketa terhadap sengketa hak atas tanah tempat di mana akan dibangun rumah susun MG oleh PT. Gaperi Prima dengan Masyarakat Desa Kedung Waringin, Kecamatan Bojonggede, Kabupaten Bogor dapat dilakukan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor selaku mediator hanya bersifat pasif, hanya menyediakan tempat untuk komunikasi dan diskusi antara korban dan pelaku sehingga masing-masing pihak bisa mengemukakan keinginannya. Mengenai hasil keputusan tetap diserahkan kembali kepada kedua belah pihak baik korban maupun pelaku pelanggaran.

Berdasarkan penelitian peneliti, dalam pelaksanaan penyelesaian mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, setiap permasalahan yang masuk, semuanya harus dengan prosedur atau proses yang sudah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Dengan adanya proses tersebut di harapkan semua sengketa yang masuk di bagian sengketa konflik dan perkara pertanahan dapat terselesaikan dengan baik.

Para pihak yang bersengketa dalam proses mediasi, seharusnya ditempatkan dalam kedudukan dan posisi yang sama, tidak terdapat perbedaan. Di sinilah letak perbedaan antara penyelesaian sengketa melalui jalur hukum dengan di luar jalur hukum. Tidak adanya pihak yang menang ataupun kalah, dikarenakan terdapatnya kesepakatan bersama berupa *win-win solution*. Kesepakatan bersama berupa *win-win solution* menghantarkan para pihak yang bersengketa, mendapatkan kesepakatan damai yang menguntungkan kedua belah pihak.¹⁷

Dalam hal ini, peneliti berpendapat bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor tidak memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan, hanya berperan memfasilitasi dan membantu para pihak yang bersengketa, supaya proses mediasi berlangsung cepat dan tercapainya kesepakatan penyelesaian sengketa secara damai. Kesepakatan yang tercapai merupakan kesepakatan yang menguntungkan para pihak dan tidak terdapat paksaan dalam mencapai kesepakatan mediasi. Dalam kasus sertifikat ganda ini, tahapan mediasi dikemukakan dengan model *Model Victim-Offender Mediation*.

Menurut model ini, mediasi antara korban dan pelaku merupakan model yang paling sering ada dalam pikiran orang. Model ini melibatkan berbagai pihak yang bertemu dengan dihadiri oleh mediator yang ditunjuk. Banyak variasi dari model ini. Mediatornya dapat berasal dari pejabat formal, mediator independen, atau kombinasi. Mediasi ini dapat diadakan pada setiap tahapan proses, baik pada tahap penyidikan oleh

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 16-17.

polisi, tahap penuntutan, tahap pemidanaan atau setelah pemidanaan.¹⁸ Model ini ada yang diterapkan untuk semua tipe pelaku tindak pidana, ada yang untuk tipe tindak pidana tertentu (misalnya pengutilan, perampokan dan tindak kekerasan). Ada yang terutama ditujukan pada pelaku anak, pelaku pemula, namun ada juga untuk delik-delik berat dan bahkan untuk residivis.

Namun, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya penyelesaian sengketa pertanahan yang terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke Peradilan Umum, terhadap sengketa Keputusan Badan Pertanahan Nasional melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama. Berdasarkan penjelasan tentang spesifikasi dari lembaga penyelesaian sengketa baik lembaga litigasi dan lembaga non litigasi, sampai saat ini jelas bahwa semua cara itu tidak dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan secara tuntas dalam waktu yang singkat, malah cenderung berlarut-larut. Faktanya, proses mediasi yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional tidak mampu menyelesaikan sengketa pertanahan yang ada saat ini, sehingga sampai saat ini Badan Pertanahan Nasional sangat sulit untuk mewujudkan seluruh visi, misi dan program-program strategis yang diembannya.¹⁹ Badan Pertanahan Nasional mengalami kendala dalam mengatasi sengketa pertanahan khususnya permasalahan sertifikat ganda dikarenakan tumpang tindihnya peraturan atau regulasi yang ada.

Setelah melalui penelitian ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat juga mengeluarkan suatu keputusan yang berisi menolak tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional tersebut. Sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang mengajukan ke pengadilan setempat.

Kemudian apabila sudah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah diputuskan tersebut di atas. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai semua data yang menyangkut subjek dan beban yang ada di atas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

Kewenangan administratif permohonan pembatalan suatu Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau Sertifikat Hak Atas Tanah adalah menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional termasuk langkah-langkah kebijaksanaan yang akan

¹⁸ Agus Raharjo, "Mediasi sebagai Basis dalam Penyelesaian Perkara Pidana," *Jurnal Mimbar Hukum* (Vol. 20, No. 1, Februari 2008): 105-106.

¹⁹ Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional* (Jakarta: Margareta Pustaka, 2012), hlm. 412.

diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan. Semua ini agar diserahkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menimbang dan mengambil keputusan lebih lanjut.

D. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis mengenai permasalahan yang dibahas, simpulan yang dapat ditarik sebagai berikut:

Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya sertifikat ganda pada sengketa lahan pembangunan Rumah Susun MG yang diterbitkan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor, yaitu ketidaktepatan perjabat Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor dalam menerbitkan hak atas tanah, peta pendaftaran tanah belum terbentuk atau belum lengkap, lemahnya sistem administrasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor, kesalahan manusia (*human error*), tanah berasal dari warisan dan pemecahan atau pemekaran wilayah.

Penyelesaian hukum terhadap pemegang hak atas tanah bila terdapat kepemilikan hak atas tanah ganda dalam kasus pembangunan Rumah Susun oleh PT. Gaperi Prima dapat melalui Badan Pertanahan Nasional. Meskipun, wewenang ini hanya sebatas wewenang administrasi saja yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional itu sendiri. Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak adalah musyawarah. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak Badan Pertanahan Nasional tempuh dalam sengketa sertifikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Amran, Ali. "Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Melalui Lembaga Adat di Minangkabau Sumatera Barat." *Jurnal Hukum Acara Perdata* (Vol. 3, No. 2, Juli-Desember 2017).
- Hajati, Sri, Agus Sekarmadji, dan Sri Winarsi. "Model Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi dalam Mewujudkan Penyelesaian yang Efisiensi dan Berkepastian Hukum." *Jurnal Dinamika Hukum* (Vol. 14, No. 1, Januari 2014).
- Mamudji, Sri. "Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Thn. XXXIV, No. 3, Juli-September 2004).
- Raharjo, Agus. "Mediasi sebagai Basis dalam Penyelesaian Perkara Pidana." *Jurnal Mimbar Hukum* (Vol. 20, No. 1, Februari 2008).
- Sahono, Linda S. M. "Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah dan Implikasi Hukumnya." *Jurnal Perspektif* (Vol. XVII, No. 2, Mei 2012).

Surawirawan, Irsyad, dan Martin Roestamy. “Pengaruh Penerapan Stelsel Negatif Terhadap Duplikasi Kepemilikan Tanah Dikaitkan dengan Pengembangan Perumahan bagi Masyarakat.” *Jurnal Living Law* (Vol. 8, No. 1, Januari 2016).

Buku

Al Bram, Djafar. *Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Mediasi*. Jakarta: Pusat Kajian Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2011.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: PT. Alumni, 2006.

Limbong, Bernhard. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta: Margareta Pustaka, 2012.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, 2012.

Syarief, Elza. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014.

Lain-Lain

Indonesia. “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan Inisiatif Pemerintah.” 13 Maret 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU. No. 5 Tahun 1960.

Wawancara

Ma'ruf, Farid, Sekretaris Camat Bojonggede. Wawancara dengan peneliti di Kantor Kecamatan Bojonggede, tanggal 9 September 2016, pada pukul 14.00 WIB.

Zentoni, kuasa hukum warga masyarakat Desa Kedung Waringin. Wawancara dengan peneliti di Kantor LBH Bogor Warung Jambu, tanggal 17 September 2016, pada pukul 10.30 WIB.

Ganjar, A.W., Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Wawancara dengan peneliti di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, tanggal 25 Agustus 2016, pada pukul 14.00 WIB.
