

SERTIPIKAT MERUPAKAN ALAT BUKTI YANG KUAT KAJIAN KEBENARAN SERTIPIKAT YANG TUMPANG TINDIH TERHADAP SATU OBJEK HAK ATAS TANAH (Studi Kasus Putusan Nomor 57/G/2021/PTUN.BDG)

Soraya Afiah, Astim Riyanto, Rury Octaviani
Universitas Pancasila
Email: afiah.soraya@gmail.com

Abstrak:

Sengketa sertipikat tumpang tindih timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan atas sertipikat yang diterbitkan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Permasalahan dalam tesis ini mengenai permasalahan satu objek hak atas tanah yang timbul dalam penerbitan sertipikat tumpang tindih dan solusinya. Teori hukum untuk menganalisis rumusan masalah tersebut menggunakan teori tanggung jawab dan teori kepastian hukum. Tesis ini menggunakan metode normatif yuridis berdasarkan data sekunder yang didukung dengan data primer bersumber pada hasil wawancara narasumber di BPN Kabupaten Bogor. Sertipikat tumpang tindih umumnya disebabkan oleh ketidakjujuran pemohon dalam memberikan data, ketidaktelitian aparat dalam proses verifikasi, serta kurangnya pemahaman masyarakat dan aparat terhadap kepastian hukum terkait lokasi dan batas tanah. Sengketa akibat sertipikat tumpang tindih harus diselesaikan melalui jalur pengadilan, yang memakan waktu lama dan melibatkan beberapa tingkat peradilan, mulai dari Pengadilan Negeri hingga Mahkamah Agung. Sertipikat tanah yang tidak benar atau salah dapat mengganggu prinsip kepastian hukum dan menyebabkan konflik sosial serta ketidakstabilan ekonomi. Faktor penyebab utama terjadinya tumpang tindih sertipikat atas objek tanah yang sama antara lain adanya itikad tidak baik dari pemohon sertipikat, kesalahan dalam pengumpulan dan pengolahan data oleh Kantor Pertanahan, serta belum adanya peta pendaftaran tanah secara menyeluruh di wilayah tertentu. Oleh karena itu, diperlukan upaya pembenahan sistem administrasi pertanahan dan koordinasi antarlembaga untuk menjamin kepastian hukum dalam kepemilikan tanah.

Kata Kunci : *Sertipikat Tumpang Tindih, Objek, Hak Atas Tanah.*

Abstrack:

A certificate is strong and authentic evidence. Overlapping certificate disputes arise because of objections from the aggrieved party regarding certificates issued by the National Land Agency (BPN). The problem in this thesis concerns the problem of one land rights object that arises in the issuance of overlapping certificates and the solution. Legal theory to analyze the problem formulation uses the theory of responsibility and the theory of legal certainty. This thesis uses a normative juridical method based on secondary data which is supported by primary data sourced from interviews with informants at BPN Bogor Regency. Overlapping certificates are generally caused by the applicant's dishonesty in providing data, the authorities' inaccuracy in the verification process, and the lack of understanding by the public and authorities regarding legal certainty regarding the location and boundaries of land. Disputes resulting from

overlapping certificates must be resolved through court, which takes a long time and involves several levels of justice, from the District Court to the Supreme Court. Incorrect or incorrect land certificates can disrupt the principle of legal certainty and cause social conflict and economic instability. The main factors causing overlapping certificates for the same land object include bad faith on the part of the certificate applicant, errors in data collection and processing by the Land Office, and the lack of comprehensive land registration maps in certain areas. Therefore, efforts are needed to improve the land administration system and coordination between institutions to ensure legal certainty in land ownership.

Keywords: *Overlapping Certificate, Object, Land Rights.*

Pendahuluan

Negara Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alamnya, salah satunya adalah tanah. Sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan, lebih-lebih yang corak agrarisnya mendominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non* (syarat mutlak atau syarat yang absolut).¹

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRIT 1945) menyatakan bahwa: bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.² Hak menguasai negara tersebut, memberi wewenang kepada negara, diantaranya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Hal ini menunjukkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sehingga harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

Dalam hukum tanah, pengertian tanah telah diberi batasan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, kewenangan negara untuk mengelola sumber daya alam mencakup tiga hal, diantaranya mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Ketiga wewenang ini dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang mencakup kebangsaan, kemerdekaan, dan kesejahteraan.

Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut, menyatakan bahwa : "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi,

¹Lihat Imam Sudiyat, *Hukum Adat, Sketsa Asas*, (Yogyakarta: Liberty, 1978), hlm. 1.

²Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, UU No. 5 LN Tahun 1960 No. 104, TLN No. 2043, Pasal 2 ayat (2) huruf a.

³Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 21.

yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum."⁴

Berdasarkan pasal di atas, berarti dalam hal ini yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Tanah merupakan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan kemanafaatannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang.

Tanah yang disebut dengan permukaan bumi ini dapat digunakan dan dimanfaatkan oleh orang-orang yaitu dengan pemberian hak-hak yang telah diatur dalam undang-undang yang disebut dengan hak atas tanah. Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁵ Dengan demikian, hak-hak atas tanah yang diberikan kepada orang-orang harus sesuai dengan aturan yang berlaku, mengingat tanah merupakan kekayaan alam yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak menguasai negara merupakan hak yang dimiliki oleh negara untuk menguasai tanah. Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik.⁶ Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilakukan oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi seluruh rakyat. Dengan demikian, cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dalam artian diatur dan diselenggarakan oleh pihak-pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebagai tindak lanjut ketentuan pasal tersebut, negara memberikan kewenangan kepada penyelenggara pemerintahan dalam bidang pertanahan, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 UUPA. Hak menguasai negara atas tanah mencerminkan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan atas tanah serta mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Terkait dengan adanya hak menguasai negara tersebut terdapat bermacam-macam hak atas tanah yang diberikan dan dipunyai oleh orang, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dan badan hukum. Oleh karena itu, untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut, maka diterbitkan sertifikat hak atas tanah.

Sertipikat hak atas tanah pada umumnya merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menentukan bahwa : "Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan."

⁴Indonesia, UU No. 5 Tahun 1960, *Op. Cit.*, Pasal 4 ayat (1).

⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 18.

⁶W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008), hlm. 107.

Dengan melihat pengertian sertifikat tersebut, maka dapat diketahui bahwa sertifikat hak atas tanah akan memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah tersebut yang berkenaan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek hak. Terdapat berbagai jenis hak atas tanah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. 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 sebaliknya. Akan tetapi, seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, asli tapi palsu maupun sertifikat tumpang tindih.

Sengketa sertifikat tumpang tindih timbul karena adanya keberatan dari pihak yang dirugikan atas setiapik yang diterbitkan Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN adalah lembaga pemerintahan non-kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan BPN juga merupakan salah satu lembaga yang mengatur tentang pertanahan di Indonesia. Tugas BPN adalah mengelola dan mengembangkan administrasi pemerintahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lainnya seperti pengaturan penggunaan, penguasaan, pemeliharaan tanah dan pengurusan hak-hak atas tanah. BPN merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam penerbitan sertifikat tumpang tindih. BPN juga bertanggung jawab atas mencabut/membatalkan salah satu sertifikat yang dianggap tidak sah baik yang penyelesaiannya melalui mediasi langsung di instansi BPN ataupun melalui Pengadilan. BPN wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Metode Penelitian

Teknik pengolahan data adalah pengolahan bahan hukum yang diperoleh, baik dari penelitian pustaka maupun penelitian lapangan. Terhadap bahan hukum primer yang didapat dari lapangan terlebih dahulu diteliti kelengkapannya dan kejelasannya untuk diklasifikasi serta dilakukan penyusunan secara sistematis serta konsisten untuk memudahkan melakukan analisis. Bahan hukum primer inipun terlebih dahulu dikoreksi untuk menyelesaikan bahan yang paling relevan dengan rumusan masalah yang ada. Bahan hukum sekunder yang didapat dari kepustakaan dipilih serta dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Dari hasil bahan hukum penelitian kepustakaan maupun lapangan ini dilakukan pembahasan secara yuridis kualitatif. Analisis yuridis kualitatif, artinya menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahan hukum dan pemahaman hasil analisa. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik deskriptif, mendeskripsikan bahan-bahan dengan cara mengkonstruksikan hukum dan argumentasi, yang selanjutnya dilakukan penilaian berdasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum, yakni dengan mengemukakan doktrin dan asas-asas yang ada terkait dengan permasalahan.

Teknis penyajian data tentang permasalahan yang telah dirumuskan pada Bab I, yaitu bagaimanakah pertanggungjawaban Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor terhadap pihak-pihak yang dirugikan dan faktor penyebab terjadinya tumpang tindih terhadap sertifikat atas objek yang sama. Peneliti menggunakan metode kualitatif untuk melihat pertanggungjawaban Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bogor atas penerbitan sertifikat tumpang tindih. Penelitian kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data-data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan didasari oleh orang atau perilaku yakni dalam hal ini instansi yang memerlukan tanah sebagai sumber informasi.

Analisis data yang diperoleh melalui penelitian ini diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode analisis normatif kualitatif. Normatif yaitu penelitian yang bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, kemudian data dari hasil penelitian lapangan diinventarisasi dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yaitu menganalisis data dengan memberikan pemaparan gambaran mengenai permasalahan yang diteliti dalam bentuk uraian dan bahasan untuk dapat menarik kesimpulannya sebagai jawaban atas pokok bahasan yang dikemukakan dalam penelitian.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Analisis Satu Objek Hak Atas Tanah Terjadi Tumpang Tindih Kepemilikan

Penyebab terjadinya sertipikat yang dipermasalahkan bersumber dari ketidakjujuran pemohon dalam memberikan data teknis atau data yuridis. Fenomena ini menunjukkan masih rendahnya kesadaran hukum pemilik tanah dan terbatasnya akses bagi aparat untuk mendapatkan kebenaran materiil data dan keterangan yang disampaikan pemohon pada saat pendaftaran tanah. Potensi lainnya yang menyebabkan timbulnya sertipikat bermasalah juga dapat disebabkan ketidakcermatan aparat dalam proses pendaftaran tanah, baik karena ketidakakuratannya data dari pemohon maupun kurang lengkapnya pengambilan data teknis di lapangan, serta keterbatasan akses dalam verifikasi bukti pemilikan. Selanjutnya indikator ketidaktauhan pemilik tanah dan aparat mengenai kepastian letak lokasi dan batas-batas tanah di lapangan, juga dapat menjadi penyebab timbulnya sengketa.

Sebagaimana telah diuraikan bahwa tujuan penerbitan hak milik atas tanah adalah dalam rangka memberikan tanda bukti hak kepemilikan tanah yang berkepastian hukum. Namun, mengingat sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem negatif, dengan berdasarkan bukti-bukti pemilikan tanah tanpa pengujian secara materiil, maka hak kepemilikannya masih mengandung ketidakpastian hukum, karena kebenaran datanya tidak dijamin sepenuhnya oleh pemerintah, sehingga dapat dipersoalkan oleh orang lain bahkan diperkarakan di lembaga peradilan. Dengan demikian sertipikat hak milik atas tanah yang merupakan produk pendaftaran tanah akan mempunyai kepastian hukum setelah memperoleh putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Umum yang telah mempunyai kekuatan hukum dan menyatakan sertipikat diterbitkan secara sah. Penyelesaian melalui pengadilan dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya tidak dapat diterima oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui pengadilan. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur pengadilan sering memakan waktu yang lama. Lamanya ber perkara ini banyak disebabkan karena kemungkinan ber perkara sekurang-kurangnya 3 (tiga) sampai 4 (empat) tahap.

Pertama pada tingkat pengadilan negeri yang akan berlangsung relatif cepat sekarang ini, karena ada petunjuk Mahkamah Agung (MA) bahwa sedapatnya harus dibatasi ber perkara sampai kurang lebih 6 (enam) bulan. Namun, dalam praktik bisa berbulan-bulan, kadang-kadang setahun. Kedua, pada tingkat pengadilan tinggi seperti halnya dalam pengadilan negeri, perkara sering berlangsung lama. Disamping itu pemeriksaan perkara melalui pengadilan sering kali dihantui adanya anggapan bahwa pengadilan lebih mementingkan kepentingan dirinya sendiri saja atau lebih dikenal dengan sebutan mafia peradilan. Ketiga pada tingkat kasasi, sering terjadi keterlambatan dalam pemeriksaan. Hal ini disebabkan karena antrian pemeriksaan dalam acara kasasi yang lama sekali disebabkan banyaknya perkara kasasi yang ditangani. Keempat, pada peninjauan kembali juga

memakan waktu yang sangat lama dalam pemeriksaannya. Apabila penggugat mengajukan gugatan Tata Usaha Negara karena disebabkan usaha musyawarah melalui mediasi yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan tidak menemui titik temu, sehingga harus diselesaikan melalui lembaga peradilan. Gugatan karena dianggap telah salah menerbitkan sertifikat di atas tanah yang dikuasainya. Gugatan ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dan Kepala Kantor Pertanahan akan bertindak sebagai tergugat.

Dalam praktik biasanya Kepala Kantor Pertanahan selaku tergugat akan memberikan kuasa hukum kepada Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara, Kasubsi Perkara dan Kasubsi Sengketa dan Konflik serta Staf yang ditunjuk untuk mewakili Kepala Kantor di hadapan pengadilan. Selama proses pemeriksaan di pengadilan kuasa hukum kepala kantor akan mempertahankan sertifikat yang diterbitkan dan untuk mendukungnya pihak kuasa hukum Kepala Kantor akan menyarankan kepada Majelis Hakim untuk memanggil/menarik pemegang sertifikat hak atas tanah yang menjadi obyek sengketa agar ikut sebagai pihak di dalam perkara, sehingga pemegang hak dapat membela kepentingannya di depan pengadilan. Kepala Kantor Pertanahan dan pemegang hak bersama-sama dan saling mendukung mempertahankan sertifikat obyek sengketa sampai upaya hukum terakhir.⁷

Sementara menunggu putusan pengadilan sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara (Kepala Kantor) untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan. Hal tersebut untuk menghindari terjadi masalah di kemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga. Untuk itu Pejabat Tata Usaha Negara (Kepala Kantor Pertanahan) harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*incracht van gewijsde*) yang menyatakan sertifikat sah atau tidak berkekuatan hukum sebagai alat bukti hak.⁸

Surat-surat tanda bukti hak yang diberikan berupa sertifikat hak atas tanah dikatakan sebagai alat pembuktian yang kuat, hal ini berarti bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Apabila pihak lain dapat membuktikan sebaliknya maka yang berwenang memutuskan alat pembuktian mana yang benar adalah pengadilan.

Apabila sertifikat hak atas tanah yang digugat dinyatakan batal oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, maka pihak Kepala Kantor Pertanahan akan melakukan upaya hukum banding dan jika ditingkat banding tetap membatalkan sertifikat tersebut, maka Kepala Kantor Pertanahan akan mengajukan upaya hukum sampai ke tingkat kasasi dan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung. Jika ternyata upaya hukum yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan tetap ditolak hingga upaya peninjauan kembali, maka Kepala Kantor Pertanahan atas perintah putusan pengadilan akan membatalkan sertifikat dan disertai permohonan yang diajukan oleh penggugat.⁹ Akan tetapi oleh karena sistem peradilan di Indonesia mengenal adanya 4 (empat) macam lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai salah satu puncak kekuasaan kehakiman, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara yang masing-masing berbeda dalam yurisprudensi dan kompetensi (wewenang), dapat mengakibatkan seringkali terjadi adanya perkara yang pokok sengketanya saling bersentuhan (khususnya masalah pertanahan) dimana di satu sisi termasuk dalam yurisdiksi peradilan umum (perdata) dan disisi lainnya termasuk dalam

⁷Farid Indra Malik, *Loc. Cit.*

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*

yuridiksi peradilan tata usaha negara, sekalipun keduanya terdapat dalam satu perkara yang sama atau dua perkara yang saling berkaitan erat.

Apabila sengketa tersebut diperiksa dan diadili secara terpisah dan diputus sendiri-sendiri oleh kedua macam peradilan tersebut, maka ada kemungkinan besar bahwa dapat terjadi adanya dua putusan yang saling berbeda dan bertentangan walaupun dalam praktik ada banyak juga yang saling mendukung. Terhadap putusan yang saling bertentangan akan mengakibatkan sulitnya melaksanakan isi putusan, misalnya jika putusan pengadilan tata usaha negara membatalkan sertifikat yang telah diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, sementara dalam putusan pengadilan negeri mensahkan kepemilikan pemegang hak atas sertifikat tanah yang disengketakan. Hal ini tentunya akan membuat Pejabat Tata Usaha Negara (Kepala Kantor Pertanahan) menjadi serba salah untuk melaksanakan kedua isi putusan yang saling bertolak belakang.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, dalam rangka penyelesaian kasus pertanahan dilakukan suatu tindakan hukum dari Badan Pertanahan Nasional berupa pembatalan sertifikat hak atas tanah termasuk juga pembatalan sertifikat hak milik atas tanah. Pembatalan sertifikat hak atas tanah merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa hak atas tanah yang disebabkan karena sertifikat hak atas tanah yang merupakan suatu keputusan (*beshickking*) menimbulkan kerugian pihak tertentu, dimana pembatalan sertifikat hak atas tanah termasuk sertifikat hak milik atas tanah bertujuan untuk memutuskan, menghentikan atau menghapus hubungan hukum antara subyek hak atas tanah dengan obyek hak atas tanah.

Menurut Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 yang menetapkan bahwa pembatalan hak atas tanah, yaitu pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, pembatalan sertifikat hak atas tanah termasuk sertifikat hak milik atas tanah terjadi karena cacat hukum administrasi dan sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, pembatalan sertifikat hak milik atas tanah dapat dilakukan karena sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan karena cacat hukum administrasi sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Pembatalan sertifikat hak milik atas tanah yang didasarkan putusan pengadilan adalah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap mempunyai makna bahwa terhadap suatu putusan pengadilan tersebut tidak ada upaya hukum lagi atau upaya hukum masih tersedia, Namun, para pihak yang berperkara tidak menggunakan upaya hukum tersebut dan telah lewat tenggang waktu sebagaimana yang ditentukan oleh undang-undang.

Terdapatnya putusan pengadilan yang menyebabkan batalnya suatu sertifikat hak milik atas tanah, tidak serta merta sertifikat hak milik tersebut menjadi batal, melainkan pembatalan tersebut harus dilakukan oleh instansi pemerintah yang memiliki wewenang untuk melakukan pembatalan terhadap sertifikat hak atas tanah dan harus didasarkan atas permohonan dari pihak yang berkepentingan. Hal ini dapat dilihat dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 350 K/Sip/1968 tanggal 3 Mei 1969 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 716 K/Sip/1973 tanggal 5 September 1973, yang menyatakan bahwa pengeluaran/pencabutan dan pembatalan surat sertifikat adalah semata-mata

wewenang dari Kantor Pendaftaran Tanah dan Pengawas Pendaftaran Tanah, bukan termasuk wewenang pengadilan negeri.¹⁰ Ini berarti bahwa yang berwenang membatalkan sertifikat hak milik atas tanah adalah instansi pemerintah yang mempunyai wewenang atas permohonan pihak yang berkepentingan atau pihak yang dimenangkan yang berdasarkan pada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut.

Pembatalan sertifikat hak milik atas tanah sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap didasarkan atas permohonan dari pihak yang berkepentingan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 50 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menetapkan bahwa putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan, pembatalan hak atas tanah dan/atau pembatalan penetapan tanah terlantar dilaksanakan berdasarkan permohonan pihak yang berkepentingan melalui Kantor Pertanahan setempat. Selanjutnya permohonan pembatalan sertifikat hak milik atas tanah dapat diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Badan Pertanahan Nasional, dimana berdasarkan Pasal 50 ayat (4), surat permohonan pembatalan tersebut harus dilengkapi dengan:

1. Foto kopi identitas pemohon atau foto kopi identitas penerima kuasa dan surat kuasa apabila dikuasakan;
2. Salinan resmi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang dilegalisir pejabat berwenang;
3. Surat keterangan dari pejabat berwenang di lingkungan pengadilan yang menerangkan bahwa putusan dimaksud telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
4. Berita acara pelaksanaan eksekusi, dalam hal putusan perkara yang memerlukan pelaksanaan eksekusi;
5. Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan, apabila diperlukan dapat dipersyaratkan oleh kabid atau direktur yang bertanggung jawab menangani perkara pada direktorat jenderal.

Dalam melakukan pengajuan permohonan pembatalan sertifikat hak milik atas tanah, tindakan Kepala Kantor Pertanahan dalam rangka melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) huruf a Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Pengajuan permohonan pembatalan sertifikat hak milik atas tanah oleh pihak yang berkepentingan dapat diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten dan/atau Kota, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan/atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Namun, pada umumnya oleh karena pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sehingga seluruh data yuridis dan data fisik berada pada Kantor Pertanahan, maka permohonan pembatalan sertifikat hak milik atas tanah dapat diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk dilakukan suatu kajian dengan melakukan penelitian data fisik dan data yuridis terhadap sertifikat hak milik atas tanah yang dimohonkan untuk dibatalkan. Dalam hal penerbitan keputusan pembatalan yang mempunyai wewenang adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional dan dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, maka Kepala Kantor Pertanahan akan meneruskan permohonan pembatalan yang telah memenuhi

¹⁰Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 12.

persyaratan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang disertai dengan hasil kajian yang telah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Dalam hal terdapat permohonan pembatalan atas sertipikat hak milik atas tanah, baik karena cacat hukum administrasi maupun didasarkan atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka perlu dilakukan pemberitahuan kepada termohon tentang adanya permohonan pembatalan, hal ini bertujuan untuk memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik dan menghindari terjadinya kesewenang-wenangan. Hal tersebut dapat dilihat dari Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 19 Juli 2000, Nomor: 500-2147 yang ditujukan kepada Seluruh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se Indonesia menetapkan bahwa:

“Agar setelah menerima permohonan pembatalan hak/sertipikat, segera memberitahukan secara tertulis kepada termohon (pihak yang dimintakan pembatalan) tentang adanya permohonan pembatalan hak/sertipikat, disertai alasan-alasannya dengan penjelasan :

1. Apabila permohonan pembatalan itu berdasarkan atas kekuatan keputusan Badan Peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kepada termohon tidak perlu diminta untuk menanggapi;
2. Apabila permohonan pembatalan tersebut karena alas hak yang tidak sah atau cacat administrasi, kepada termohon diberi tenggang waktu 1 (satu) bulan untuk menanggapi;
3. Surat pemberitahuan tertulis dan tanggapannya menjadi warkah dan apabila kewenangan pembatalan ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional, harus disertakan sebagai bahan pertimbangan.”

Dengan diaturnya mekanisme pembatalan sertipikat hak atas tanah sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap merupakan salah satu penerapan asas kepastian hukum berupa pelaksanaan putusan hakim secara nyata, begitu juga perbuatan aparaturnya Badan Pertanahan Nasional Badan Pertanahan Nasional berupa pembatalan sertipikat hak milik atas tanah karena cacat hukum administrasi juga merupakan salah satu pelaksanaan asas kepastian hukum, yaitu kepastian bagi tindakan pemerintah dalam hal memberikan kepastian bagi masyarakat yang merasa dirugikan karena sertipikatnya menjadi tidak sah akibat adanya cacat hukum administrasi.

Analisis Akibat Apabila Sertipikat Hak Atas Tanah Dinyatakan Tidak Benar / Salah

Untuk menganalisa akibat apabila sertipikat hak atas tanah dinyatakan tidak benar atau salah maka diperlukan adanya teori kepastian hukum. Menurut Satjipto Rahardjo tujuan utama dari hukum itu ialah kepastian hukum, keadilan bagi sebagian besar masyarakat, dan yang terakhir memberi manfaat bagi masyarakat itu sendiri. Hukum diciptakan bukan untuk memperburuk keadaan, melainkan memberikan ketiga poin dari tujuan hukum di atas, teori kepastian hukum dihubungkan dengan penelitian ini terkait dengan akibat apabila sertipikat hak atas tanah dinyatakan tidak benar/salah maka prinsip kepastian hukum terganggu, yang berakibat pada ketidakpastian kepemilikan, meningkatnya sengketa hukum, lemahnya perlindungan bagi pemilik yang sah, serta risiko ekonomi.

Pada konteks pertanahan, sertipikat hak atas tanah merupakan bukti hukum yang memberikan kepastian kepemilikan atas tanah. Ketika sertipikat tanah dinyatakan tidak benar atau salah, maka hal ini akan berdampak pada kepastian hukum dalam beberapa aspek berikut:

1. Ketidakpastian Kepemilikan Tanah

Sertipikat yang tidak benar menimbulkan ketidakpastian hukum, karena kepemilikan tanah menjadi tidak jelas atau dipersengketakan. Hal ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang seharusnya menjamin bahwa hak atas tanah diakui dan dilindungi oleh negara.

2. Sengketa Hukum dan Konflik Sosial

Ketidakpastian dalam sertipikat dapat memicu sengketa tanah, baik antar individu, perusahaan, maupun dengan negara. Konflik sosial juga bisa terjadi akibat klaim kepemilikan ganda yang didasarkan pada sertipikat yang berbeda. Menurut teori kepastian hukum, hukum harus dapat mencegah atau menyelesaikan konflik dengan aturan yang jelas dan dapat diterapkan secara konsisten.

3. Lemahnya Perlindungan Hukum bagi Pemilik yang Beritikad Baik

Pada hukum pertanahan, pemegang sertipikat beritikad baik (*bona fide*) seharusnya mendapatkan perlindungan hukum. Jika sertipikatnya dinyatakan tidak benar atau batal, maka hak-haknya bisa dirugikan tanpa adanya kepastian hukum yang melindunginya. Hal ini menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum pertanahan.

4. Risiko Kerugian Ekonomi dan Investasi

Sertipikat tanah sering digunakan sebagai jaminan dalam transaksi ekonomi, seperti kredit perbankan atau investasi properti. Jika sertipikat dinyatakan tidak sah, maka transaksi menjadi tidak valid, merugikan pemilik tanah dan pihak lain yang berkepentingan. Dalam teori kepastian hukum, hukum seharusnya memberikan perlindungan terhadap stabilitas ekonomi dan transaksi yang sah.

Oleh karena itu, kepastian hukum dalam penerbitan, pengelolaan, dan penyelesaian sengketa sertipikat tanah harus dijaga untuk menciptakan sistem hukum yang adil dan dapat dipercaya. Adapun Faktor Penyebab Sertipikat Hak Atas Tanah Dinyatakan Tidak Benar atau Salah. Sertipikat hak atas tanah dapat dinyatakan tidak benar atau salah jika terdapat cacat hukum atau ketidaksesuaian dalam proses penerbitannya. Beberapa faktor penyebabnya antara lain:

1. Kesalahan Administrasi dalam Penerbitan Sertipikat

Kesalahan pencatatan data seperti nama pemilik, luas tanah, atau batas tanah yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya. Tumpang tindih sertipikat akibat kesalahan dalam pemetaan atau verifikasi dokumen di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kelalaian petugas pertanahan dalam melakukan verifikasi dokumen atau pemeriksaan fisik tanah sebelum penerbitan sertipikat.

2. Sertipikat Diterbitkan Berdasarkan Alas Hak yang Tidak Sah

Penggunaan alas hak yang tidak valid seperti akta jual beli palsu, surat girik yang sudah tidak berlaku, atau dokumen warisan yang tidak sah. Adanya sertipikat ganda yang didasarkan pada alas hak yang berbeda tetapi untuk tanah yang sama. Pemalsuan dokumen atau penggunaan dokumen palsu dalam proses permohonan sertipikat.

3. Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pertanahan

Korupsi atau kolusi dalam penerbitan sertipikat, misalnya dengan mengabaikan prosedur yang benar untuk menguntungkan pihak tertentu. Manipulasi data pertanahan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, seperti mafia tanah yang bekerja sama dengan oknum di BPN.

4. Sengketa Tanah dan Putusan Pengadilan

Putusan pengadilan yang membatalkan sertipikat, misalnya karena ditemukan adanya unsur pemalsuan atau ketidaksesuaian dalam proses penerbitan. Sengketa warisan atau peralihan hak

yang belum diselesaikan dengan baik, sehingga sertifikat yang diterbitkan dianggap tidak sah. Adanya klaim pihak lain yang memiliki bukti kepemilikan lebih kuat.

5. Penggunaan Tanah yang Bertentangan dengan Peraturan

Tanah yang diterbitkan sertifikatnya ternyata merupakan tanah milik negara, tanah adat, atau tanah dengan status tertentu (misalnya tanah hutan lindung) yang tidak bisa disertifikatkan. Penyalahgunaan izin atau pelanggaran tata ruang yang menyebabkan sertifikat dianggap tidak berlaku.

Sertipikat tanah dapat dinyatakan tidak benar atau salah jika terjadi kesalahan administrasi, penggunaan dokumen tidak sah, penyalahgunaan wewenang, putusan pengadilan yang membatalkan kepemilikan, atau pelanggaran aturan pertanahan. Oleh karena itu, kepastian hukum dalam penerbitan dan pengelolaan sertifikat harus diperkuat dengan digitalisasi sistem pertanahan, transparansi, dan penegakan hukum yang tegas.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diberikan beberapa kesimpulan sebagai berikut: Sertipikat tumpang tindih umumnya disebabkan oleh ketidakjujuran pemohon dalam memberikan data, ketidaktelitian aparat dalam verifikasi, serta kurangnya pemahaman masyarakat dan aparat terhadap kepastian hukum terkait lokasi dan batas tanah. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang bersifat negatif turut berkontribusi terhadap ketidakpastian hukum karena tidak adanya jaminan kebenaran materiil dari data yang diberikan. Sengketa sertifikat tumpang tindih harus diselesaikan melalui pengadilan, yang memakan waktu lama dan melibatkan beberapa tingkat peradilan, mulai dari Pengadilan Negeri hingga Mahkamah Agung. Selain itu, perbedaan yurisdiksi antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Umum dapat menghasilkan putusan yang bertentangan, memperumit penyelesaian perkara.

Kepastian hukum dalam sertifikat hak atas tanah sangat penting untuk menghindari ketidakpastian kepemilikan, sengketa hukum, lemahnya perlindungan pemilik sah, serta risiko kerugian ekonomi. Sertipikat tanah yang tidak benar atau salah dapat mengganggu prinsip kepastian hukum dan menyebabkan konflik sosial serta ketidakstabilan ekonomi. Faktor penyebab terjadinya tumpang tindih terhadap sertifikat atas objek yang sama, yaitu adanya itikad tidak baik dari pemohon sertifikat, adanya kesalahan dari pihak Kantor Pertanahan yaitu dalam hal pengumpulan dan pengolahan data fisik, belum adanya peta pendaftaran tanah secara menyeluruh di daerah obyek tanah tersebut sehingga belum bisa diketahui bidang tanah mana saja dalam wilayah cakupan tersebut yang sertifikat tanahnya sudah terbit, karena domisili pihak yang berkepentingan berada di luar kota sehingga pengumuman yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor dan di desa yang bersangkutan tidak diketahui.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Apeldoorn, Van. *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht (Pengantar Ilmu Hukum)*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2000.
- Asshidiqie, Jimly dan Ali Safaat. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Djojodirdjo dan M.A. Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum: Tanggung Gugat (Aansprakelijkheid) Untuk Kerugian, Yang Disebabkan Karena Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1979.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang UUPA. Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. 2008.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Komariah. *Hukum Perdata*. Malang: Universitas Muhammadiyah, 2001.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Murad, Rusmadi. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni, 1999.
- Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1999.
- Poerwadarminta, W.J.S.. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1976.
- Rahardjo, Satjipto. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Salle, Aminuddin. *Hukum Agraria*. Makassar: Aspublishing, 2011.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media Group, 2012
- Sembiring, Joses. *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi dan Arbitrase)*. Jakarta: Visimedia. 2010.
- Silalahi, Ulber. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Sumarja, F.X. *Problematisasi Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing*. Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012.
- Sutedi, Adrian. *Sertipikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Syarief, Elza. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Gramedia, 2012.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008.
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara, 2017.

Jurnal

- Nasution, Krisnadi. "Penerapan Prinsip Tanggungjawab Pengangkut Terhadap Penumpang Bus Umum". *Mimbar Hukum*. Volume 26, Nomor 1, Yogyakarta: UGM, 2014.

Internet

Fatin, Nur. "Pengertian Badan Hukum serta Unsur dan Tanggungjawabnya". Tersedia di: <http://seputarpengertian.com>., diakses tanggal 1 Desember 2023.

Pungus, Sonny. "Teori Pertanggungjawaban". Tersedia di: <http://sonnytobelo.blogspot.com>., diakses tanggal 1 Desember 2023.

Wawancara

Wawancara terhadap Bagian Pendaftaran Sengketa, Farid Indra Malik, Kementerian ATR/BPN Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, tanggal 16 Oktober 2024.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. UU Nomor 5 Tahun 1960. LN No. 104 Tahun 1960. TLN No. 2043.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*. PP Nomor 24 Tahun 1997.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*. PP Nomor 18 Tahun 2021.

_____. *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*. Perpres Nomor 48 Tahun 2020. LN RI No. 84 Tahun 2022

