

**PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SERTIPIKAT HAK MILIK YANG
TANAHNYA DITERBITKAN KEMBALI SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS NAMA
PIHAK KETIGA**

Michelle Lien

Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Indonesia
hellomichellelien@gmail.com

Gunanegara

Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Indonesia

Abstract

A certificate is a legal document of land registration issued by an authorized official as proof of legitimate ownership. Land registration aims to provide legal certainty and protection for the land rights holders as mandated in the constitution and laws. The certificate of ownership, referred to as hereditary, strongest, and fullest right in the UUPA (Land Law), in reality, has the potential to overlap with certificates of ownership or other types of land rights registered in the name of third parties. The purpose of this research is to analyze the legal certainty of the certificate of ownership and the legal protection provided to land rights holders. This study uses a normative juridical research method which is explained in a descriptive-analytical manner. The data used in this research are secondary data obtained through literature studies. This research uses legislative approaches, case approaches, analytical approach, and conceptual approaches. The results of this research indicate that the applicable regulations does not provide absolute legal certainty to land rights holders, with the limitation that the government guarantees the accuracy of physical and juridical data in the certificate as long as it is not proven otherwise. Therefore, people are given the right to file for the annulment of land ownership certificates containing administrative and/or juridical defects, either through administrative efforts or judicial efforts. Dispute resolution conducted by the government provides preventive and/or repressive protection to land rights holders.

Keywords: Certificate; Overlapping; Legal Protection

Abstrak

Sertipikat merupakan produk hukum pendaftaran tanah yang diterbitkan oleh Pejabat yang berwenang sebagai bukti kepemilikan yang sah. Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Sertipikat hak milik yang disebut sebagai hak yang turun temurun, terkuat, dan terpenuh dalam UUPA, nyatanya berpotensi mengalami tumpang tindih dengan sertipikat hak milik maupun dengan jenis hak atas tanah lainnya yang terdaftar atas nama pihak ketiga. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis kepastian hukum sertipikat hak milik dan perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang dijelaskan secara deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan analisis dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak memberikan kepastian hukum mutlak kepada pemegang hak atas tanah, dengan pembatasan bahwa Pemerintah menjamin kebenaran akan data fisik dan yuridis dalam sertipikat adalah benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya, sehingga masyarakat diberikan hak untuk mengajukan pembatalan sertipikat hak atas tanah yang mengandung cacat administratif

dan/atau cacat yuridis, baik melalui upaya administratif maupun upaya peradilan. Penyelesaian sengketa yang dilakukan pemerintah memberikan perlindungan preventif dan/atau represif kepada pemegang hak atas tanah.

Kata Kunci: Sertipikat; Tumpang Tindih; Perlindungan Hukum

A. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya alam yang erat dan tidak dapat terlepas dari kehidupan manusia dikarenakan sebagian besar aktivitas manusia dilakukan di atas tanah. Berdasarkan asas hak menguasai negara, maka atas kedudukan tanah dikuasai dan diatur oleh Negara untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945) dinyatakan bahwa “Bumi, Air, Ruang Angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Dalam ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA) mengenai pendaftaran tanah, dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.¹ Pendaftaran tanah tersebut meliputi pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.² Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat dipahami bahwa Pemerintah Indonesia berupaya memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat melalui penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah yang dikenal dengan *Rechts Kadaster*.

Perwujudan dari *Rechts Kadaster* dan Pasal 19 UUPA tersebut kemudian diwujudkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP 24/1997). Dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997, pengertian sertipikat hak atas tanah dinyatakan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan yang menjamin kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak dan obyek hak atas tanah dengan memberikan surat-surat tanda

¹ Pasal 19 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

² *Ibid.*, Pasal 19 ayat (2).

bukti hak (sertipikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia dilaksanakan dengan stelsel negatif bertendensi positif dan menganut prinsip satu sertipikat, satu bidang tanah dan satu nomor identifikasi bidang tanah (dikenal dengan NIB) yang merupakan perwujudan dari *land rights certificate*. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut Permen Agraria No. 3 Tahun 1997) yang kemudian diubah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Adapun Pengertian NIB adalah tanda pengenal khusus yang diberikan untuk bidang tanah yang bersifat unik atau tunggal untuk setiap bidang tanah di seluruh Indonesia. Dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya baik dalam pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis diberi NIB yang dicantumkan dalam Peta Bidang Tanah.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem stelsel negatif bertendensi positif, dalam hal ini negara tidak menjamin secara mutlak kebenaran data fisik dan data yuridis dalam sertipikat hak atas tanah, yang pada intinya adalah segala apa yang tercantum dalam buku tanah dan sertipikat, berlaku sebagai tanda bukti hak yang kuat sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar). Hal ini membuka peluang bagi para pihak yang merasa dirugikan haknya oleh penerbitan suatu sertipikat, dapat menggugat ke pengadilan, sehingga hak atas tanah dan/atau sertipikat hak atas tanah memungkinkan untuk dibatalkan berdasarkan putusan hakim atau keputusan Kementerian ATR/BPN sesuai asas *contrario actus*.³

³ Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria: Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana* (Jakarta: Tatanusa, 2017), 13.

Sertipikat hak atas tanah diterbitkan dalam bentuk penetapan tertulis oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersifat konkret, individual, dan final sehingga dalam hal terjadi sengketa atau perkara tumpang tindih sertipikat hak atas tanah, penyelesaiannya dapat diajukan melalui Peradilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara, seperti yang dapat dijumpai dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 72/G/2017/PTUN-BDG tanggal 12 Oktober 2017, yaitu perkara antara FOW (selaku Penggugat) melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor (selaku Tergugat I) dan L (selaku Tergugat II Intervensi), untuk selanjutnya secara bersama-sama disebut Para Tergugat, dengan objek perkara berupa 2 (dua) Sertipikat Hak Milik atas nama Tergugat II Intervensi yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor. Sertipikat hak milik atas nama Tergugat II Intervensi tersebut terbit di atas bidang tanah milik Penggugat dan tumpang tindih dengan 3 (tiga) bidang tanah atas nama Penggugat. Perkara ini sudah diputus di tingkat Mahkamah Agung melalui Putusan No. 346 K/TUN/2018 tanggal 17 Juli 2018 dan Majelis Hakim menyatakan batal sertipikat atas Objek Perkara atas nama Tergugat II Intervensi dan mewajibkan Tergugat I untuk mencabut Keputusan Tata Negara berupa Objek Perkara.

Tujuan utama dari kegiatan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Namun, pada kenyataannya terdapat sertipikat hak milik yang seharusnya merupakan hak terkuat, terpenuh, dan turun-temurun dengan dibuktikan dengan alat bukti yang kuat berupa sertipikat hak milik, dapat ditumpangangi oleh sertipikat hak milik lain atas nama pihak ketiga yang diterbitkan di atas bidang tanah yang sama. Dengan demikian terdapat ketidakcocokan antara *das sollen* dan *das sein*. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (untuk selanjutnya disebut BPN) sebagai lembaga pemerintah yang seharusnya melindungi pemegang hak atas tanah, nyatanya menjadi penerbit sertipikat di atas bidang tanah yang sudah ada pemilikinya sehingga menyebabkan tumpang tindih (*overlapping*).

Guna mencegah terjadinya tumpang tindih hak atas tanah, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah, di antaranya melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), penerbitan sertipikat elektronik dan pembaharuan peraturan di bidang pertanahan. Pembaharuan peraturan tidaklah cukup untuk menanggulangi kasus pertanahan yang terjadi, perlu adanya langkah tegas yang dilakukan oleh BPN, selaku penerbit sertipikat hak atas tanah untuk melaksanakan prinsip kehati-hatian dan ketelitian dalam melakukan penerbitan sertipikat hak atas tanah sehingga dapat meminimalisir terjadinya tumpang tindih sertipikat hak atas tanah dan memberikan kepastian serta perlindungan hukum bagi pemilik tanah. Kementerian kerap terjadinya tumpang tindih kepemilikan hak milik mengingat Kementerian ATR/BPN

sering kali diposisikan sebagai Tergugat dalam kasus tumpang tindih (*overlapping*) sertipikat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana tanah yang sudah bersertipikat hak milik diterbitkan kembali dengan sertipikat hak milik atas nama pihak ketiga dalam Perkara No. 346 K/TUN/2018 ditinjau dari teori perlindungan hukum represif oleh Pengadilan.

Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian hukum yuridis normatif yang menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Penelitian dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan analisis dan pendekatan kasus yang akan menganalisis permasalahan secara kualitatif dengan logika deduktif.

B. Pembahasan

Setiap warga negara berhak mendapatkan pengakuan, jaminan, kepastian dan perlindungan hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945, dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, termasuk di antaranya kepastian dan perlindungan hukum atas hak-hak milik pribadi yang dimiliki setiap orang. Dalam ketentuan Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 mengatur bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.” Pemerintah menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Untuk itu Pemerintah Indonesia menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP No. 18 Tahun 2021) yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Kegiatan Pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA oleh Pemerintah Indonesia akan menerbitkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Konsitusi Negara dan undang-undang Negara sudah

memerintahkan agar Pemerintah menjamin dan melindungi hak atas benda atau hak milik pribadi atas benda oleh seseorang dan tidak boleh diambil alih dengan sewenang-wenang oleh siapapun dan penerbitan sertipikat hak atas tanah kepada pihak lain di atas tanah yang sudah ada pemiliknnya yang sah adalah cara-cara pengambilalihan hak pribadi orang atas tanah yang tidak sejalan dengan perintah konstitusi dan hukum pendaftaran tanah.

Dalam pengaturan UUPA menegaskan bahwa Hak Milik merupakan hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh, namun pada kenyataannya, sertipikat hak milik dapat dimungkinkan diajukan pembatalannya akibat tumpang tindih dengan sertipikat hak atas tanah lainnya, seperti dalam Perkara No. 346 K/TUN/2018 tanggal 17 Juli 2018. Perkara ini bermula dari gugatan yang diajukan oleh FOW (selaku Penggugat) melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor (selaku Tergugat I) di Pengadilan Tata Usaha Bandung pada tanggal 26 Mei 2017 melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor (untuk selanjutnya disebut sebagai Tergugat) dan L (selaku Tergugat II Intervensi) dan terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung dengan Nomor Register: 72/G/2017/PTUN-BDG. Objek Perkara yang dirumuskan Penggugat dalam Perkara No. 72/G/2017/PTUN-BDG yakni sebagai berikut:

1. Sertipikat Hak Milik (untuk selanjutnya disebut SHM) No. 1759/Desa Cibeureum tanggal 16 September 2014, Surat Ukur Nomor: 33/Cibeureum tanggal 20 Agustus 2014 dengan luas tanah 11.944 m² (sebelas ribu sembilan ratus empat puluh empat meter persegi) atas nama L;
2. SHM No. 1760/Desa Cibeureum tanggal 16 September 2014, Surat Ukur Nomor: 34/Cibeureum/2014 tanggal 20 Agustus 2014, dengan luas tanah 609 m² (enam ratus sembilan meter persegi) atas nama L.

untuk selanjutnya dalam penulisan ini disebut dengan Objek Perkara.

Objek Perkara tersebut di atas diterbitkan oleh Kepala Kantor Kabupaten Bogor di atas 3 (tiga) bidang tanah milik Penggugat yang sudah bersertipikat dan menyebabkan terjadinya *overlapping* (tumpang tindih) dengan 3 (tiga) sertipikat hak milik atas nama Penggugat yang sudah terbit terlebih dahulu di tahun 1979, yakni SHM No. 444/Desa Cibeureum, SHM No. 445/Desa Cibeureum, SHM. 446/Desa Cibeureum, yang ketiganya terbit pada tanggal 27 September 1979. Ketiga bidang tanah milik Penggugat tersebut diperolehnya secara sah melalui jual-beli yang dibuktikan dengan akta autentik yang dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan keterangan sebagai berikut:

No.	No. SHM	Akta Jual Beli	Pihak Penjual	Notaris/PPAT
1.	444/Desa Cibeureum	AJB No. 74/CS/1989 tertanggal 2 Agustus 1989	L	LH, S.H., PPAT di Kabupaten Bogor.
2.	445/Desa Cibeureum	AJB No. 66/CS/1989 tertanggal 6 Juni 1989	M. L	LH, S.H., PPAT di Kabupaten Bogor.
3.	446/Desa Cibeureum	AJB No.75/CS/1989 tertanggal 2 Agustus 1989	SR	LH, S.H., PPAT di Kabupaten Bogor.

Kedua SHM atas nama Tergugat II Intervensi yang merupakan Objek Perkara yang diterbitkan Tergugat dan diperoleh melalui kegiatan redistribusi tanah yang berasal dari bekas tanah negara dalam program *landreform*. Dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No: 72/G/2017/PTUN-BDG tanggal 12 Oktober 2017, Majelis Hakim mengabulkan gugatan Penggugat yaitu menyatakan batal Objek Perkara dan mewajibkan Tergugat untuk mencabut Objek Perkara. *Contrarius actus* merupakan suatu istilah terhadap tindakan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan suatu keputusan tata usaha negara dengan sendirinya atau secara otomatis memiliki kewenangan untuk membatalkan keputusan tata negara tersebut.⁴ Menurut Philipus M. Hadjon dinyatakan bahwa salah satu aspek sahnya suatu keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara adalah aspek substantif, artinya objek keputusan tidak ada *error in re*. Jika ternyata terbukti ada *error in re* maka keputusan dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Para Tergugat mengajukan banding dan sudah diputuskan melalui Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan No: 1/B/2018/PT.TUN.JKT tanggal 5 Februari 2018, dengan amar Putusan yaitu menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No: 72/G/2017/PTUN-BDG tanggal 12 Oktober 2017 yang diajukan banding. Kemudian Para Tergugat (selaku Pemohon Kasasi) mengajukan permohonan kasasi secara lisan pada 28 Februari 2018. Atas permohonan Pemohon Kasasi telah terbit putusan yang telah berkekuatan hukum tetap yaitu melalui Putusan No. 346 K/TUN/2018 tanggal 17 Juli 2018 dengan Amar Putusan dua di antaranya adalah menolak permohonan kasasi dari Pemohon

⁴ Romi Sihombing, *Cacat Administrasi: Pembatalan Sertifikat Tanah oleh BPN Tanpa Putusan Pengadilan* (Jakarta: Kencana, 2022), 246.

⁵ *Ibid.*, 156.

Kasasi I (L) dan menyatakan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi II (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor) Tidak Diterima/N.O (*Niet Ontvankelijke Verklaard*).

Terjadinya tumpang tindih sertipikat dalam Perkara No. 346 K/TUN/2018 melanggar prinsip satu sertipikat, satu bidang tanah, dan satu Nomor Identifikasi Bidang (NIB) tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) jo. Pasal 23 ayat (1) sampai dengan (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut Permen ATR/BPN No. 16 Tahun 2021).

Dalam perkara di atas perlu dihubungkan dengan Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, maka diperlukan adanya tindakan pengecekan data fisik dan data yuridis sebelum melaksanakan penerbitan sertipikat, sehingga menerapkan prinsip kepastian hukum dan prinsip kecermatan yang merupakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAPB). Tumpang tindih hak atas tanah dapat terjadi karena beberapa faktor, di antaranya tidak sesuainya data fisik dan yuridis dalam buku tanah BPN dan tidak tersedianya peta pendaftaran/peta bidang tanah, yang menyebabkan BPN tidak mempunyai data terkini mengenai status bidang tanah. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014) mengatur bahwa ada 3 (tiga) klasifikasi kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang diperoleh BPN dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah adalah kewenangan yang diperoleh melalui delegasi atau subdelegasi dari Kementrian ATR/BPN kepada Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan, di mana tanggung jawab penuh adalah berada pada penerima delegasi.

Masyarakat yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan pejabat yang berwenang dapat mengajukan upaya administratif, dan mengajukan pencabutan atas keputusan yang mengandung cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi. Cacat administrasi/cacat yuridis atas suatu produk hukum pendaftaran tanah dapat disebabkan oleh beberapa hal, salah satunya adalah karena terjadinya tumpang tindih hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (untuk selanjutnya disebut Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020).

Pencabutan keputusan dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan atau oleh atasan pejabat yang menetapkan keputusan, atau atas perintah pengadilan. Secara peraturan, Pemerintah Indonesia memberikan mandat kepada Kementerian ATR/BPN

dalam melakukan penanganan pembatalan sertipikat cacat administrasi yang diketahui mengalami tumpang tindih, namun Pemerintah tidak dapat memastikan penyelesaian atas tumpang tindih sertipikat dapat diselesaikan oleh Kementerian ATR/BPN dan dikaitkan dengan pendapat dari Oliver Wendell Holmes, salah satu tokoh gerakan realisme hukum, tidak menempatkan undang-undang sebagai sumber utama hukum, melainkan menempatkan hakim sebagai titik pusat perhatian dan penyelidikan hukum.⁶ Hukum yang pasti itu jikalau hakim berperan sesuai prediksinya akan harapan para pencari keadilan. Hukum yang sejati nyata sesungguhnya adalah hukum-hukum yang direproduksi di peradilan.⁷

Dengan demikian, yang dapat memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dalam perkara tumpang tindih sertipikat hak atas tanah adalah hakim yang memeriksa dan memutus perkara di Lembaga peradilan. Perlindungan yang diberikan Pemerintah kepada pemegang hak atas tanah adalah melalui peraturan yang memfasilitasi pengajuan pembatalan hak atas tanah karena cacat administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 64 PP No. 18 Tahun 2021, bahwa pembatalan hak atas tanah karena cacat administrasi dapat diajukan kepada Kementerian ATR/BPN sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun, untuk hak atas tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau hak atas tanah yang telah dialihkan namun para pihak yang tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila jangka waktu 5 (lima) tahun tersebut sudah terlampaui, maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 30 Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dinyatakan bahwa Menteri ATR/BPN dapat menerbitkan keputusan Pembatalan karena adanya cacat administrasi dan/atau cacat yuridis terhadap produk hukum yang diterbitkan oleh Kementerian ATR/BPN atau Kantor Wilayah atau pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan Hukum Tetap (*inkracht van gewijsde*) yang membatalkan produk hukum yang diterbitkan oleh Kementerian sedangkan, Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan Pembatalan karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis terhadap Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan; atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang membatalkan Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan.

Dalam hal tertentu, Menteri ATR/BPN dapat membatalkan Produk Hukum Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan yang merupakan kewenangan Kantor Wilayah karena adanya

⁶ H. Lili Rasjidi and Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2002), 68.

⁷ Fernando M. Manullang, *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2023), 18.

cacat administrasi dan/atau cacat yuridis maupun sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam hal diketahui terdapat satu atau beberapa sertipikat tumpang tindih dalam satu bidang tanah baik seluruh maupun sebagian atas tanah, maka terhadap sertipikat dimaksud wajib dilakukan penanganan oleh ATR/BPN. Dalam penanganan sengketa dan konflik di ATR/BPN, akan dilakukan tahapan sebagai berikut: pengkajian kasus; gelar awal; penelitian; ekspos hasil penelitian; rapat koordinasi; gelar perkara akhir; dan penyelesaian kasus. Apabila berdasarkan hasil penanganan diperoleh fakta bahwa terdapat cacat administrasi dan/atau cacat yuridis pada sertipikat yang dimaksud maka sertipikat tersebut yang akan dilakukan pembatalan. Pembatalan sertipikat yang diatur dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 berbeda dengan yang diatur dalam Bab V Rumusan Hukum Kamar Tata Usaha Negara poin E mengenai Pengujian Sertipikat Tumpang Tindih dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2018 (untuk selanjutnya disebut SEMA Nomor 3 Tahun 2018) yang mengatur bahwa:

1. Pengujian keabsahan sertipikat hak atas tanah oleh Pengadilan TUN dalam hal terdapat sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih, hakim dapat membatalkan sertipikat yang terbit kemudian, dengan syarat:
 - a. Pemegang sertipikat yang terbit lebih dahulu menguasai fisik tanah dengan itikad baik; atau
 - b. Riwayat hak dan penguasaannya jelas dan tidak terputus;
 - c. Prosedur penerbitan sertipikat yang terbit terlebih dahulu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal tidak terpenuhinya syarat sebagaimana pada poin a atau b atau c di atas maka masalah kepemilikan sertipikat tanah yang terbit terlebih dahulu harus diselesaikan melalui proses perkara perdata/peradilan umum.

Prinsip pembatalan sertipikat yang diatur dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 berbeda dengan yang diatur dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2018. Dalam SEMA, diatur bahwa sertipikat yang dibatalkan adalah sertipikat yang terbit kemudian, sedangkan dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 diatur bahwa sertipikat yang dibatalkan adalah sertipikat yang ditemukan memuat cacat administratif dan/atau cacat yuridis yang mana tidak menetapkan berdasarkan sertipikat yang terbit terlebih dahulu atau sertipikat yang terbit kemudian. Ketentuan yang diatur dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2018 sejalan dengan prinsip Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 5/Yur/Pdt/2018 mengenai sertipikat ganda, dengan kaidah hukum yang mengatur bahwa: “Jika terdapat sertifikat ganda atas bidang tanah yang

sama, di mana keduanya sama-sama otentik maka bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat hak yang terbit lebih dahulu.” Pendapat MA tersebut tertuang dalam Putusan No. 976 K/Pdt/2015 (Liem Teddy vs Kodam III/Siliwangi TNI Angkatan Darat) tanggal 27 November 2015. Dalam putusan itu, Mahkamah Agung berpendapat: “bahwa dalam menilai keabsahan salah satu dari 2 (dua) bukti hak yang bersifat otentik maka berlaku kaedah bahwa sertifikat hak yang terbit lebih awal adalah yang sah dan berkekuatan hukum...” Mengenai sertipikat mana yang dibatalkan dalam hal tumpang tindih sertipikat, Penulis sependapat dengan Permen ATR/BPN 21 Tahun 2020, maka perlu dilakukan penelitian terlebih dahulu terhadap sertipikat-sertipikat yang tumpang tindih dan sertipikat yang perlu dibatalkan adalah sertipikat yang memuat cacat administratif dan/atau cacat yuridis.

Dalam Perkara No. 346 K/TUN/2018, Tergugat II Intervensi mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Bupati Kabupaten Bogor cq. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor di atas tanah yang sudah ada pemilik sahnya. Tindakan BPN yang menerbitkan Objek Perkara tidak bisa dibenarkan dan seharusnya BPN dapat membatalkan Objek Perkara yakni sertipikat hak milik atas nama Tergugat II Intervensi. Dalam hal pembatalan tidak dapat dilaksanakan oleh Menteri ATR/BPN maupun Kantor Wilayah BPN, maka pemegang sertipikat hak atas tanah dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, mengingat Sertipikat Hak Atas Tanah merupakan keputusan pemerintahan/keputusan tata usaha negara (TUN). Alasan-alasan yang dapat diajukan sebagai dasar gugatan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
3. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil tersebut.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung No. 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan mengatur bahwa hakim perdata (peradilan umum) tidak berwenang membatalkan sertipikat, namun hanya berwenang menyatakan sertipikat tidak

mempunyai kekuatan hukum, dengan dasar tidak mempunyai alas hak yang sah. Pembatalan sertipikat hak atas tanah adalah tindakan administratif yang merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (TUN), mengingat Sertipikat Hak Atas Tanah merupakan keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) yang bersifat konkret, individual, dan final.

Perlindungan hukum yang diberikan oleh Kementerian ATR/BPN kepada masyarakat adalah perlindungan hukum preventif, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan, perlindungan hukum oleh hakim di pengadilan disebut perlindungan hukum represif yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Hakim dalam peradilan memiliki wewenang untuk menyatakan pembatalan atas sertipikat hak atas tanah, namun tidak berwenang untuk melakukan pencabutan sertipikat. Pencabutan sertipikat adalah wewenang Kementerian ATR/BPN. Dalam Perkara No. 346 K/TUN/2018, hakim memberikan perlindungan represif kepada Penggugat dengan membatalkan 2 (dua) sertipikat atas nama Tergugat II Intervensi yang menjadi objek perkara tanpa adanya ganti kerugian. Perlindungan hukum yang dapat diberikan pemerintah kepada pemegang sertipikat hak milik yang tanahnya diterbitkan kembali dengan sertipikat lain atas nama pihak ketiga adalah memastikan bahwa Kementerian ATR/BPN melaksanakan putusan Pengadilan dan juga dapat memberikan ganti rugi atas kerugian yang diderita pemilik tanah yang sah.

Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan aparat pemerintahan yang didasarkan kepada kewenangan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum preventif, pemerintah terdorong untuk bertindak hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi.⁸ Perlu adanya sanksi administratif yang diberikan oleh Kementerian ATR/BPN kepada Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan yang menerbitkan sertipikat cacat hukum administratif, sesuai dengan 3 (tiga) klasifikasi sanksi yang dikelompokkan menurut UU No. 30 Tahun 2014, yaitu sanksi ringan, sedang, dan berat. Sanksi ringan berupa teguran lisan; teguran tertulis; atau penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan. Sanksi sedang berupa pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan. Sedangkan sanksi berat berupa pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak ekonomis dan/atau lainnya; pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak ekonomis dan fasilitas lainnya; pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak ekonomis dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau

⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), 2.

pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

Beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh Kementerian ATR/BPN untuk memberikan perlindungan hukum preventif kepada pemegang hak atas tanah adalah menerapkan asas Kontradiktur Delimitasi, dengan meminta persetujuan pihak-pihak yang berbatasan pada saat melakukan pengukuran dan pengembalian batas atas satu bidang tanah yang dimohonkan haknya, untuk meminimalisir kesalahan dalam pengukuran dan penetapan batas-batas bidang tanah. Dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah oleh BPN yang berpedoman pada prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, maka dapat diharapkan dapat mengurangi peluang terjadinya tumpang tindih sertipikat hak atas tanah di masyarakat.

C. Kesimpulan

Sertipikat hak milik sebagai produk hukum pendaftaran tanah seharusnya menjadi alat pembuktian yang kuat, namun nyatanya dapat terjadi *overlapping* dengan sertipikat hak atas tanah atas nama pihak lain seperti yang terjadi dalam Perkara No. 346 K/TUN/2018. Tumpang tindih sertipikat hak atas tanah melanggar prinsip satu bidang tanah satu NIB satu sertipikat sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 *juncto* Pasal 34 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Perlindungan hukum yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia melalui Kementerian ATR/BPN kepada pemilik sah atas tanah adalah melalui mekanisme penyelesaian tumpang tindih sertipikat. Pemegang sertipikat hak milik yang tanahnya mengalami tumpang tindih sertipikat dapat mengajukan upaya administratif kepada ATR/BPN dan sesuai asas *contrario actus* Kementerian ATR/BPN berwenang membatalkan hak atas tanah yang memuat cacat administrasi/cacat yuridis, sebagai wujud pemberian perlindungan preventif kepada masyarakat. Hakim melalui putusannya, membatalkan Objek Perkara yang memuat cacat administrasi/cacat yuridis dalam rangka memberikan perlindungan hukum represif, yang bertujuan untuk menyelesaikan perkara.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630.

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

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2018.

Surat Edaran Mahkamah Agung No 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 5/Yur/Pdt/2018.

Buku

Gunanegara. *Hukum Pidana Agraria: Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana.* Jakarta: Tatanusa, 2017.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara,* Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987.

Manullang, Fernando M. *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2023.

Rasjidi, H. Lili and Ira Thania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2002.

Sihombing, Romi. *Cacat Administrasi: Pembatalan Sertifikat Tanah oleh BPN Tanpa Putusan Pengadilan*. Jakarta: Kencana, 2022.

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No. 72/G/2017/PTUN-BDG tanggal 12 Oktober 2017.

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 1/B/2018/PT.TUN.JKT tanggal 5 Februari 2018.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 346 K/TUN/2018 tanggal 17 Juli 2018.