

## PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH DENGAN TERBITNYA SERTIFIKAT GANDA BERDASARKAN ASAS KEPASTIAN HUKUM

Kiki Rizki<sup>1</sup>, Rini Irianti Sundary,<sup>2</sup> Jafar Sidik<sup>3</sup>, Lina Jamilah<sup>4</sup>, Yeni Yunitawati<sup>5</sup>

Alumni Program Studi Magister Kenotariatan  
Pascasarjana Universitas Islam Bandung  
Email : kikirizki946@gmail.com

**Abstrak :** Pada beberapa daerah terdapat sejumlah kasus sertifikat hak milik atas tanah ganda yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional secara resmi. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah dengan terbitnya sertifikat ganda berdasarkan asas kepastian hukum, serta pertanggung Jawaban kantor pertanahan atas keluarnya sertifikat hak atas tanah yang sama dan peran PPAT untuk menghindari sertifikat ganda dan atas jabatan tugas, fungsi PPAT sebagai pejabat publik. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normative, spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analisis, Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian ini yaitu, Perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat asli dilindungi berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c serta Pasal 31 serta Pasal 32 PP 24 Tahun 1997. Faktor terjadinya sertipikat palsu yaitu terdapatnya kesalahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, masyarakat atau kesalahan yang dilakukan diluar dari kewenangan BPN. Upaya untuk mencegah terjadinya sertifikat asli tetapi palsu, yaitu dengan meningkatkan kecepatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan dan penerbitan sertifikat.

**Kata kunci :** Perlindungan Hukum, Asas Kepastian Hukum, Sertifikat Ganda, Hak Milik.

*Abstract : In several regions, there are several cases of double land title certificates issued by the National Land Agency. The purpose of this study is to determine the legal protection of land ownership certificate holders with the issuance of double certificates based on the principle of legal certainty, as well as the responsibility of the land office for the issuance of the same land title certificates and the role of the PPAT in avoiding double certificates and on assignment, PPAT functions. as a public official. The research method used is juridical normative, the research specification is descriptive analysis, data collection techniques through literature study. The result of this research is that legal protection for original certificate holders is protected based on the provisions of Article 19 paragraph (2) letter c and Article 31 and Article 32 PP 24 of 1997. Factors for the occurrence of false certificates are the presence of errors committed by the National Land Agency, the community, or mistakes. conducted outside the authority of BPN. Efforts to prevent the occurrence of genuine but fake certificates are by increasing the speed and accuracy of the officials who process the production and issuance of certificates.*

**Keywords :** Legal Protection, Legal Certainty Principles, Multiple Certificates, Property Rights.

### A. PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, tertuang dalam Pasal 33

ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian dapat diartikan bahwa segala yang ada di Negara ini adalah untuk

kemakmuran rakyat, untuk dilaksanakan agar tercapai segala cita-cita Bangsa. Salah satu kekayaan yang ada di Indonesia adalah tanah, tanah adalah bagian bumi terluar yang mempunyai satuan terbatas yaitu panjang dan lebar, yang dikuasai oleh Negara baik secara langsung maupun tidak langsung. (Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menurut pasal 28 D ayat 1).

Lahirnya UUPA maka terwujudlah suatu hukum agraria nasional, yang akan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita-citakan tersebut. Mengingat sifat dan kedudukan UUPA ini sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria nasional yang baru, maka UUPA ini hanya memuat azas-azas serta soal-soal pokok masalah agraria. Dalam pelaksanaannya undang-undang ini masih memerlukan berbagai undang-undang terkait dan peraturan perundang-undangan lainnya.

UUPA ini merupakan suatu terobosan dalam menjamin keadilan dan kepastian hukum, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat Negara Kesatuan Republik Indonesia berkaitan dengan aturan pertanahan yang berlaku. Perkembangan situasi pertanahan di Indonesia saat ini dapat dikatakan merupakan hal krusial dalam kehidupan manusia sebagai masyarakat Indonesia, seperti dalam merencanakan

bangunan, menyiapkan usaha, tempat untuk mata pencaharian, dan lain sebagainya yang mengharuskan individu ikut terlibat di dalamnya, sehingga fungsi dari kepemilikan tanah oleh individu dengan adanya aturan hukum yang melindungi, dapat dikatakan sah secara hukum. Dibalik itu semua, kebutuhan akan tanah kian meningkat setiap saat, dimana antara manusia dengan tanah yang tersedia tidak seimbang dikarenakan jumlah penduduk meningkat tetapi ketersediaan tanah masih terbatas. Sehingga hal ini yang menyebabkan adanya kepentingan-kepentingan individu yang dapat mengarah kepada persoalan sengketa. (Prasetyo Aryo Dewandaru, et.al, *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional, Jurnal Notarius*, Volume 13 Nomor 1 (2020) : 156).

Secara yuridis hak menguasai dari Negara diatur di dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, yakni memberi wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

(Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960).

Hak atas tanah merupakan hak dasar sangat berarti bagi masyarakat untuk harkat dan kebebasan diri seseorang. Di sisi lain, adalah kewajiban negara memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu walaupun hak tersebut tetap dibatasi oleh kepentingan orang lain, masyarakat, dan terlebih lagi negara. (Ibid : 155).

Penerapan makna sengketa pada bidang pertanahan, melahirkan istilah sengketa pertanahan. Sengketa pertanahan atau *land dispute* dapat dirumuskan sebagai “perselisihan yang menjadikan tanah sebagai objek persengketaan”. Ditinjau dari sudut pandang pendekatan konflik, istilah sengketa tanah disebut sebagai *manifest conflict and emerging conflicts*. Selanjutnya yang dimaksud dengan kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapat penanganan yang sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Ibid).

Menurut Badan Pertanahan Nasional, jumlah bidang-bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini tidak kurang dari 80 juta bidang. Apabila mempertimbangkan pokok-pokok tujuan dari UUPA di atas, jelas bahwa semestinya terhadap 80 juta bidang tanah tersebut, telah dapat diberikan kepastian hukumnya bagi para pemilik bidang tanah yang bersangkutan.

Namun, kenyataan yang ada tampaknya tidaklah demikian, sebab pencapaian dari pendaftaran tanah yang dilakukan hingga saat ini baru berkisar 30 juta sertipikat bidang tanah. (Badan Pertanahan Nasional, 2005 : 4)

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa pendaftaran tanah adalah 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 dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki. Kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh pemegang hak atas tanah dengan cara melakukan pendaftaran tanah. Sasaran dari kepastian hukum hak atas tanah adalah memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, (siapa pemiliknya, ada atau tidak beban diatasnya) dan kepastian mengenai obyeknya, yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada atau tidaknya bangunan, tanaman diatasnya. (Bachtiar Effendie, 1993 : 5)

Hak Milik menurut pasal 20 UUPA adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 UUPA.

Terkait dengan keberadaan dan fungsi tanah, terdapat hubungan hukum antara manusia dengan tanah, mencakup perbuatan peralihan hak yaitu jual beli, sewa menyewa, hibah, pewarisan maupun tukar menukar tanah, serta pelepasan hak atas tanah guna memberikan kepastian hukum atas perbuatan dimaksud, maka perlu dituangkan dalam akta, yang selama ini dibuat dihadapan PPAT. ([www://lib.ui.ac.id/lia.herawati](http://www://lib.ui.ac.id/lia.herawati)).

Kepastian hukum hak atas tanah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, peraturan pemerintah tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan pemerintah terbaru ini memang banyak dilakukan penyederhanaan persyaratan dan prosedur untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Berdasarkan fakta-fakta yang ada di masyarakat, Sertifikat Hak Atas Tanah belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Atas Tanah. Sertifikat Hak

Atas Tanah masih menghadapi kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki Hak Atas Tanah tersebut, Sehingga apabila dapat dibuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik sebenarnya maka Sertifikat Hak Atas Tanah dapat dibatalkan. (Budi Harsono, 2002 : 398).

## **2. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimanakah Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah dengan terbitnya sertifikat ganda berdasarkan asas kepastian hukum?
2. Apa Faktor Penyebab diterbitkannya kepemilikan sertipikat ganda hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan?
3. Bagaimanakah Peran PPAT Untuk Menghindari Sertifikat Ganda Dan Atas Jabatan Tugas, Fungsi PPAT Sebagai Pejabat Publik?

## **3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Jika Terbit Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Sama Berdasarkan Asas Kepastian Hukum?
2. Untuk mengetahui Bagaimanakah Pertanggung Jawaban Kantor Pertanahan Atas Keluarnya

Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Sama?

3. Untuk mengetahui Bagaimanakah Peran PPAT Untuk Menghindari Sertifikat Ganda Dan Atas Jabatan Tugas, Fungsi PPAT Sebagai Pejabat Publik?

#### 4. Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau penelitian hukum normatif, yakni dengan mempelajari dan menelaah hukum sebagai suatu kaidah atau sistem kaidah-kaidah hukum normatif di bidang hukum. (Johny Ibrahim, 2005 : 49-52).

Dalam penyusunan dan penulisan penelitian ini dipergunakan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis berupaya mengungkapkan aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui cara penelitian kepustakaan (*Library Research*) melalui penelusuran bahan pustaka. (Soerjono Soekanto, 2001 :

14). Bahan pustaka tersebut meliputi bahan hukum primer (*primer sources of authorities*) berupa ketentuan perundang-undangan, bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) berupa buku-buku teks, literatur dan tulisan-tulisan para ahli pada umumnya. Selain itu dilakukan penelusuran landasan teoritis berupa pendapat-pendapat para ahli atau informasi dari pihak berwenang. (Op.Cit : 47-56). Bahan-bahan yang dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif normatif yaitu dengan cara melakukan penafsiran, korelasi, dan perbandingan terhadap-bahan-bahan hukum.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dengan Terbitnya Sertifikat Ganda Berdasarkan Asas Kepastian Hukum

Pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 menggunakan sistem publikasi negatif. Dalam sistem ini negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu, sewaktu-

sewaktu dapat digunakan oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah itu dengan iktikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Selain di Indonesia sistem negatif juga berlaku di negara Belanda, Perancis, dan Filipina. (Ali Achmad Chomzah, 2004 : 15) Secara umum, sistem pendaftaran tanah yang negatif mempunyai karakteristik yakni, sebagai berikut: (1) Pemindehan sesuatu hak mempunyai kekuatan hukum, akta pemindehan hak harus dibukukan dalam daftar-daftar umum. (2) Halhal yang tidak diumumkan tidak diakui. (3) Dengan publikasi tidak berarti bahwa hak itu sudah beralih, dan menjadi yang mendaptkan hak sesuai akta belum berarti telah menjadi pemilik yang sebenarnya. (4) Tidak seorang pun dapat mengalihkan sesuatu hak lebih dari yang dimiliki, sehingga seseorang yang bukan pemilik tidak dapat menjadikan orang lain karena perbuatannya menjadi pemilik. (5) Pemegang hak tidak kehilangan hak tanpa perbuatannya sendiri. (6) Pendaftaran hak atas tanah tidak merupakan jaminan pada nama yang terdaftar dalam buku tanah.

Pemberian jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum di bidang agraria memerlukan adanya peraturan perundang-undangan yang jelas rumusannya sehingga dapat dilaksanakannya secara efektif. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk menghasilkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah memerlukan suatu sistem pendaftaran tanah. Sistem pendaftaran tanah dapat dibedakan ke dalam :

- a **Registration of deeds** (sistem pendaftaran akta), yang dilakukan dalam bentuk pendaftaran aktanya, yang berisi perbuatan hukum yang menerbitkan hak atas tanah atau pembebanannya. Setiap kali ada perubahan, maka akan dibuatkan akta perubahan, yang merupakan bukti satusatunya dari terjadinya perubahan tersebut.
- b **Registration of title** (sistem pendaftaran hak), yang mendaftarkan titel hak yang diperoleh. Akta yang dibuat untuk menciptakan hak atau pembebanannya hanya dipergunakan sebagai rujukan pendaftaran haknya tersebut. (Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004 : 89)

Dengan data fisik dan data yuridis yang disimpan di Kantor pertanahan mengenai suatu hak atas tanah, maka pelaksanaan pendaftaran tanah dapat diarahkan pada tertib hukum dan tertib administrasi pertanahan yang memang

dikehendaki dengan adanya peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun -1997 dalam pasal 4 Peraturan pemerintah : Nomor 2 Tahun 1997 juga dijelaskan bahwa :

- a untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagai yang dimaksudkan asal huruf kepada pemeganghak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
- b untuk melaksanakan fungsi informasi sebagai yang dimaksud dalam pasal 3 huruf data fisik dan data yuridis dari suatu bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka.
- c untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan dan satuan rumah susun termasuk peralihan,pembebanan, dan haapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah system norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan

sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. (Peter Mahmud Marzuki, 2008 : 58).

Berdasarkan data putusan perkara perdata dilapangan, Tergugat tidak cermat dalam menerbitkan Sertipikat Hak Milik No.4298/Ancol, Tanggal 4 September 2015, Surat Ukur No.00077/Ancol/2015 Tanggal 29 Juni 2015, Seluas 3.550 M<sup>2</sup> (tiga ribu lima ratus lima puluh meter persegi), atas nama Uswatun Hasanah, sebab berdasarkan fakta-fakta yang sebenarnya serta dalam Peta bidang tanah yang ada pada Tergugat, bahwa diatas tanah objek sengketa *a quo* jauh sebelumnya telah ada dan terbit Sertifikat Hak Milik No.1490/Ancol, Tanggal 5 Februari 1986, Gambar. Situasi No.4201/1985 Tanggal 5 Februari 1986, Seluas 6.580 M<sup>2</sup> (enam ribu lima ratus delapan puluh meter persegi), atas nama Hajjah Sutiah, Hajjah Titi Sutidjah, Hajjah Tini Suparti, Dan Haji Tatang Sudjati Jusup (Para Penggugat), namun Tergugat dengan sewenang-wenang telah menerbitkan Sertipikat Hak Milik No.4298/Ancol, Tanggal 4 September 2015, Surat Ukur No.00077/Ancol/2015 Tanggal 29 Juni 2015, Seluas 3.550 M<sup>2</sup> (tiga ribu lima ratus lima puluh meter persegi), atas nama Uswatun

Hasanah, di atas tanah milik Para Penggugat, sehingga telah terjadi tumpang tindih sertipikat (overlapping) sebagian atau sertipikat ganda pada satu (1) lokasi/objek (tanah) yang sama, maka tindakan dan perbuatan Tergugat dalam menerbitkan Sertipikat Hak Milik No.4298/Ancol, Tanggal 4 September 2015, Surat Ukur No.00077/Ancol/2015 Tanggal 29 Juni 2015, Seluas 3.550 M<sup>2</sup> (tiga ribu lima ratus lima puluh meter persegi), atas nama Uswatun Hasanah,

Tidak sesuai dengan tujuan Pendaftaran tanah itu sendiri dan melanggar Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu Tergugat tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan i.c Para Penggugat sebagai pemegang Sertifikat Hak Milik No.1490/Ancol, Terbit Tanggal 5 Februari 1986, Gambar Situasi No.4201/1985 Tanggal 5 Februari 1986, Seluas 6.580 M<sup>2</sup> (enam ribu lima ratus delapan puluh meter persegi), atas nama Hajjah Sutiah, Hajjah Titi Sutidjah, Hajjah Tini Suparti, dan Haji Tatang Sudjati Jusup (Para Penggugat), sehingga dalam melaksanakan Pendaftaran Tanah, Tergugat perlu menyelenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat

memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

## **2. Faktor Penyebab diterbitkannya kepemilikan sertipikat ganda hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan.**

Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 menyatakan, yang disebut dengan kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapatkan penyelesaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan Dalam perkara sengketa tanah bersertifikat ganda, BPN memiliki kewenangan melakukan negosiasi, mediasi, dan memfasilitasi penanganan pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas kesepakatan di antara para pihak. Demi meminimalisir sengketa pertanahan yang dalam hal ini disebabkan oleh sertifikat ganda, maka peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat di bidang pertanahan antara lain adalah (Prasetyo Aryo Dewandaru, Op.Cit : 165) :

- 1) Mengelola data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan
- 2) Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban , menyiapkan memori banding, memori kontra, memori kasasi, memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap

perorangan dan badan hukum yang merugikan negara;

3) Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan;

4) Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai penyelesaian sengketa tanah;

5) Menelaah dan menyiapkan konsep pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi berdasarkan kekuatan keputusan pengadilan;

6) Dokumentasi.

BPN juga memiliki mekanisme tertentu dalam menangani dan menyelesaikan perkara sengketa pertanahan dalam hal ini termasuk sengketa yang dikarenakan sertifikat ganda, yaitu:

1) Sengketa tanah kerap diketahui oleh pihak BPN melalui pengaduan;

2) Pengaduan lalu ditindaklanjuti dengan identifikasi masalah. Memastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau diluar kewenangan BPN;

3) Jika merupakan kewenangan BPN, maka BPN mengkaji masalah terkait untuk membuktikan kebenaran terkait pengaduan serta menentukan apakah

pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut;

4) Jika permasalahan bersifat strategis maka diperlukan pembentukan unit kerja. jika bersifat politis, sosial, dan ekonomi maka tim melibatkan institusi seperti DPR atau DPRD, Kementerian Dalam Negeri, atau Pemerintah Daerah terkait;

5) Tim menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah. (Ibid).

Pasal 54 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan Pasal 54 menerangkan bahwa :

1. BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali terdapat alasan yang sah untuk tidak melaksanakannya.

2. Alasan yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain :

a terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan

b terhadap obyek putusan sedang diletakkan sita jaminan;

- c terhadap obyek putusan sedang menjadi obyek gugatan dalam perkara lain;
- d Alasan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

BPN RI selain diberikan tugas dan tanggung jawab untuk melakukan kegiatan administratif pertanahan mulai dari pendataan tanah sampai penerbitan sertifikat, kepadanya juga diberikan kewajiban untuk melaksanakan putusan pengadilan TUN. BPN merupakan Badan atau Lembaga satusatunya yang harus bertanggung jawab (tergugat) dalam hal terjadi sengketa. Namun tugas tersebut haruslah dijalankan olehkarena mengingat bahwa BPN adalah badan yang berwenang menerbitkan sertifikat untuk itu pencabutan atau pembatalannyapun harus oleh BPN.

BPN merupakan badan yang bertanggung jawab terhadap pembatalan sertifikat oleh PTUN akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya terhadap proses penerbitan sertifikat.

Adapun Tanggung jawab BPN lainnya dalam penyelesaian masalah tanah di Indonesia adalah sebagai berikut :

- a Pelaksanaan penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan.
- b Pengkajian masalah, sengketa, dan konflik pertanahan.
- c Penyiapan bahan dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan secara

hukum dan non-hukum, penanganan dan penyelesaian perkara, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan melalui mediasi, fasilitasi dan lainnya, usulan dan rekomendasi pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan serta usulanrekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah.

- d Pengkoordinasian penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan
- e Pelaporan penanganan dan penyelesaian konflik, sengketa dan perkara pertanahan. (PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan)

Proses penyelesaian masalah tanah melalui instansi BPN, yang meliputi antara lain :

- a Pengaduan / keberatan dari masyarakat. Suatu sengketa hak atas tanah itu timbul adalah karena adanya pengaduan keberatan dari orang / Badan Hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan Badan Pertanahan Nasional, dimana keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas

suatu bidang tanah tertentu. Kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara dibidang pertanahan (sertifikat / Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), hanya ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sengketa hak atas tanah adalah meliputi beberapa macam antarlain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah dan sebagainya.

Terjadinya sengketa tanah antara dua pihak, apabila dapat diselesaikan secara kekeluargaan dan Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator, maka penyelesaian seperti ini dapat dipastikan dapat memuaskan kedua belah pihak. Apabila penyelesaian harus melalui jalur hukum sesuai dengan ketentuann yang berlaku, maka dapat dipastikan bahwa para pihak memerlukan biaya tambahan, apalagi menggunakan jasa Penasehat hukum, biaya yang diperlukan terkadang diluar kemampuan penggunajasa, sedangkan hasil yang diharapkan tidak selalu berpihak kepadanya.

Putusan Majelis Hakim, baik Majelis Hakim Pengadilan Negeri, maupun Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang membatalkan putusan pejabat negara dalam hal ini membatalkan salah satu sertipikat hak milik,tidak mungkin

memenangkan kedua belah pihak, salah satu diataranya pasti kalah dan pihak yang kalah merasa sudah dirugikan, walaupun masih ada upaya hukum yang dapat ditempuh, yang kalah tersebut tetap saja merasa dirugikan. Bagaimana kalau kalahnya ini disebabkan karena kelalaian, ketidak telitian dan/atau krena petugas pengukuran tidak mengindahkan ketentuan yang berlaku dalam proses pengukuran, hal ini yang perlu dibahas pada hari ini melalui penjaringan pendapat-pendapat para dosen yang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum, paling tidak sebagai pembanding dari pendapat penulis dibawah ini.

Apabila kerugian pihak yang kalah disebabkan oleh kelalaian, ketidak telitian dan atau kesengajaan dari pihak Badan Pertanahan Nasional, maka yang bertanggung jawab secara moril dan materil adalah pihak Badan pertanahan Nasional sendiri. Pengajuan permohonan ganti rugi dapat diajukan dengan cara menggugat melalui Pengadilan Negeri setempat.

Berdasarkan data putusan perkara lapangan Keputusan Tergugat menerbitkan Sertipikat Hak Milik No.4298/Ancol, Tanggal 4 September 2015, Surat Ukur No.00077/Ancol/2015 Tanggal 29 Juni 2015, Seluas 3.550 M2 (tiga ribu lima ratus lima puluh meter persegi), Atas Nama Uswatun Hasanah, telah menimbulkan kerugian yang besar bagi kepentingan Para Penggugat,

karena diterbitkan di atas tanah milik Para Penggugat dengan Sertifikat Hak Milik No.1490/Ancol, Tanggal 5 Februari 1986, Gambar Situasi No.4201/1985 Tanggal 5 Februari 1986, seluas 6.580 M<sup>2</sup> (enam ribu lima ratus delapan puluh meter persegi), Atas Nama Hajjah Sutiah, Haji Ishak Adipura, Hajjah Pia Supinah, Hajjah Titi Sutidjah, Hajjah Tini Suparti, Dan Haji Tatang Sudjati Jusup (Para Penggugat), terletak di Kelurahan Ancol, Kecamatan Regol, Kotamadya Daerah Tk. II Bandung Wilayah Karees, Propinsi Jawa Barat, sehingga telah terjadi tumpang tindih sertipikat (overlap) sebagian.

Tergugat menerbitkan sertipikat objek sengketa a quo diatas tanah milik Para Penggugat telah menimbulkan kerugian yang besar bagi kepentingan Para Penggugat, maka perbuatan Tergugat di atas merupakan Perbuatan yang telah memenuhi Ketentuan Pasal 53 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Tergugat dalam hal menerbitkan Sertipikat Hak Milik No.4298/Ancol, Tanggal 4 September 2015, Surat Ukur No.00077/Ancol/2015 Tanggal 29 Juni 2015, Seluas 3.550 M<sup>2</sup> (tiga ribu lima ratus lima puluh meter persegi), Atas Nama Uswatun Hasanah, bertindak dalam kapasitasnya selaku Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan

perundang- undangan yang berlaku, sehingga Tergugat sudah dapat dikualifikasikan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Objek Sengketa/Gugatan a quo yang dikeluarkan dan diterbitkan oleh Tergugat merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yang memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan pada Pasal 1 Butir 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- Kongkret: Karena Surat Keputusan a quo yang dikeluarkan/ diterbitkan Tergugat nyata-nyata dibuat oleh Tergugat, tidak abstrak tetapi berwujud tertulis, dalam hal ini suatu Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa Sertipikat Hak Milik No.4298/Ancol, Tanggal 4 September 2015, Surat Ukur No.00077/Ancol/2015 Tanggal 29 Juni 2015, Seluas 3.550 M<sup>2</sup> (tiga ribu lima ratus lima puluh meter persegi), Atas Nama Uswatun Hasanah

- Individual : Karena Surat Keputusan a quo yang dikeluarkan/ diterbitkan Tergugat tersebut ditujukan dan berlaku khusus bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata dan bukan untuk umum.
- Final : Karena Keputusan Tergugat a quo sudah tidak memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lainnya, sehingga sudah bersifat Definitif, dan karenanya menimbulkan akibat hukum. (putusan perkara No 536 k/Tun/2017)

Tergugat telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), sebab Tergugat dalam melakukan proses penerbitan Keputusan tersebut telah tidak cermat dan tidak teliti, dimana pada saat mempersiapkan pembentukan penerbitan Sertipikat Hak Milik No.4298/Ancol, Tanggal 4 September 2015, Surat Ukur No.00077/Ancol/2015 Tanggal 29 Juni 2015, Seluas 3.550 M<sup>2</sup> (tiga ribu lima ratus lima puluh meter persegi), Atas Nama Uswatun Hasanah, seharusnya Tergugat sudah memperoleh gambaran yang jelas mengenai semua fakta-fakta yang relevan maupun semua kepentingan yang tersangkut, dan Tergugat harus mempelajari dan meneliti kebenaran dari data-data dan semua pendapat pihak-pihak yang berkepentingan dan seharusnya semua fakta-fakta tersebut harus

ikut dipertimbangkan Tergugat dalam pembentukan keputusan penerbitan sertipikat yang dikeluarkannya, namun Tergugat tidak meneliti secara cermat dalam menerbitkan Keputusan tersebut di atas oleh karena objek sengketa a quo tersebut diterbitkan dengan alasan yang tidak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, maka perbuatan Tergugat merupakan perbuatan yang sewenang-wenang dan telah melampaui batas kewenangannya, dimana Tergugat tidak memperhatikan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) khususnya Asas Kecermatan, Ketelitian dan Kepastian Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat 2 huruf (a) dan (b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga Surat Keputusan a quo yang diterbitkan oleh Tergugat tersebut adalah cacat hukum dan batal bemi hukum atau setidak-tidaknya dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

### **3. Peran PPAT untuk menghindari sertifikat ganda dan atas jabatan tugas, fungsi PPAT sebagai pejabat publik**

Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 telah ditindak lanjuti oleh Pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1997

tentang Peraturan Jabatan PPAT. Selain itu, diterbitkan pula 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan jabatan PPAT, yaitu :

- a Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1997 tentang Peraturan Jabatan PPAT.
- b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Penetapan Formasi PPAT. Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2007, menjelaskan pengertian PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

## 2. Tugas dan Fungsi PPAT

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 2 (1), PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu, mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah

yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. (Chomzah, 2002 : 96)

Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah sebagai berikut :

1. Jual beli tanah-tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
2. Tukar-menukar Hak Atas Tanah.
3. Hibah Hak Atas Tanah.
4. Pemasukan kedalam perusahaan (imbreg).
5. Pembagian hak bersama.
6. Pemberian Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Milik.
7. Pemberian Hak Tanggungan.
8. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundangan-undangan yang bersangkutan.

### 5.3 Kewenangan PPAT

Wewenang PPAT diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 antara lain:

1. Pasal 3 ayat (2): PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai

perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

2. Pasal 4 ayat (1): PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.
3. Pasal 4 ayat (2): Akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta.

### **C. PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah bilamana terdapat penerbitan sertipikat ganda.
  - a Para pemegang hak yaitu para penggugat mendapatkan perlindungan hukum sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, bahwa surat-surat tanda

bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

- b Pemegang hak atas tanah yang menjadi obyek sengketa tidak mendapatkan perlindungan hukum setelah adanya keputusan pencabutan atas sertipikat tanah tersebut karena menganut sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yaitu sistem publikasi negatif (tidak mutlak) yang mengandung unsur positif.
2. Faktor-faktor yang menyebabkan diterbitkannya kepemilikan sertipikat ganda hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan.
  1. Faktor dari kantor pertanahan berupa (1) Tidak teliti dan tidak cermat dalam mengadakan penyelidikan riwayat bidang tanah dan pemetaan batas-batas bidang kepemilikan tanah dalam rangka penerbitan Sertipikat obyek sengketa; dan (2) Kantor Pertanahan tidak melakukan penelitian atau melihat gambar peta pendaftaran tanah yang dimiliki.
  2. Faktor dari Pemilik/Pemegang Hak Atas Tanah yaitu para pemilik tanah (Penggugat I maupun penggugat II) tidak memberikan patok-patok batas bidang tanah yang dikuasainya seperti yang diatur dalam PP RI No. 24 Tahun 1997 Pasal 17 ayat (3), sehingga

menimbulkan kasus penguasaan tanah secara tumpang tindih/sertipikat ganda.

3. Peranan PPAT dalam pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Hak Milik yang merupakan bagian dari tugas PPAT dalam pelaksanaan Pensertipikatan Tanah Hak Milik, PPAT sangat berperan dalam memberikan data yuridis terhadap perubahan data pelaksanaan pendaftaran tanah. Dalam melaksanakan tugasnya PPAT tetap berpegang teguh pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 khususnya Pasal 6 dan 42, Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, maupun Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006, khususnya Pasal 2.

## 2. Saran

1. Sertifikat hak atas tanah, setiap satu sertifikat hak atas tanah di terbitkan untuk satu bidang tanah. untuk melindungi pemegangnya sertifikat tersebut serta agar adanya kepastian hukum bagi pemegang sertifikat hak milik atas tanah tersebut.
2. Seharusnya Badan Pertanahan Nasional harus memperhatikan dan melaksanakan undang- undang pokok agraria dan peraturan pelaksanaanya secara konsekuen dan bertanggung jawab. Tidak mengutamakan keuntungan pribadi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku :

- Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Bachtiar Effendie, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaanya*, Alumni :Bandung.
- Badan Pertanahan Nasional, *Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Biro Hukum dan Humas BPN, Jakarta, 2005.
- Budi Harsono, 2002, *Hukum Agraria Indonesia ( Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah )*, Cetakan Kelimabelas, Edisi Revisi : Jakarta, Djambatan.
- Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Ketiga, Bayu Media Publishing, Surabaya, 2005.
- M.P Siahan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2009.
- Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,2007.

### B. Jurnal :

Aris Rubianto, *TANGGUNG JAWAB BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM PEMBERIAN HAK GUNA USAHA (Suatu Penelitian di Provinsi Aceh)*, Jurnal Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Syiah Kuala.

Prasetyo Aryo Dewandaru, et.al, *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda di Badan Pertanahan Nasional*, Jurnal Notarius, Volume 13 Nomor 1 (2020).

**C. Peraturan Perundang-Undangan :**  
Undang-Undang Dasar tahun 1945

Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

**D. Internet :**

<http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/2017-2/20269745-T37435->

[file:///C:/Users/acer%20e1/Downloads/1350-3318-1-PB.pdf](http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/2017-2/20269745-T37435-Lia%20Herawati.pdf)