

LANGKAH HUKUM TERHADAP SENGKETA TUMPANG TINDIH (OVERLAPPING) ATAS HAK SERTIFIKAT TANAH (STUDI KASUS PUTUSAN NOMOR 181/B/2020/PT.TUN.SBY)

Novia Tika Febriana

Murry Darmoko A.

Universitas Bhayangkara Surabaya

ABSTRAK

Sertifikat tumpang tindih (overlapping) adalah sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya bertindihan seluruhnya atau sebagiannya. Dalam penerbitan sertifikat tanah tidak luput timbulnya permasalahan tanah dalam hal ini sengketa tanah sertifikat tumpang tindih antara sertifikat hak milik dengan sertifikat hak milik. Pokok permasalahan penelitian ini adalah bagaimana langkah hukum terhadap sengketa tumpang tindih (overlapping) hak atas sertifikat tanah dan bagaimanakah analisa yuridis terhadap sengketa tumpang tindih sertifikat tanah pada studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif analistis yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum primer maupun sekunder. Informasi-informasi terkait bahan hukum diperoleh dari yurisprudensi dari putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa langkah hukum jika terdapat sengketa tumpang tindih (overlapping) hak atas sertifikat tanah antara lain melakukan pengecekan keabsahan sertifikat di kantor pertanahan setempat, apabila kedua sertifikat tercatat maka dapat mengajukan pengaduan, keberatan, dan banding serta gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Akibat hukum dari timbulnya tumpang tindih (overlapping) kepemilikan tanah bersertifikat ditinjau dari UUPA adalah tidak adanya kepastian hukum terhadap pendaftaran tanah. Oleh karena itu, timbulnya dua alas hak pada objek tanah yang sama telah mengakibatkan kerugian bagi pemilik sertifikat dan Pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Agung RI dalam Putusan No. 181/B/2020/PT.TUN.SBY. telah sesuai dengan ketentuan UUPA jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mana dalam pertimbangannya Majelis Hakim menyatakan tumpang tindih (overlapping) terhadap permasalahan ini merupakan kesalahan administrasi pertanahan.

Kata Kunci : Pendaftaran Tanah, Sertifikat, Tumpang Tindih

Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhan, baik secara langsung seperti bercocok tanam atau tempat tinggal. Kebutuhan akan tanah semakin meningkat seiring dengan perkembangan politik, ekonomi, sosial budaya serta meningkatnya pertumbuhan masyarakat. Setiap orang hak dasar tentang tanah keberadaannya dijamin dalam UUD RI Tahun 1945. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara konstitusional, berbunyi “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Dapat diketahui atas dasar hal tersebut, yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yaitu untuk kemakmuran rakyat.¹ Bidang pertanahan telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dalam melaksanakan hal tersebut.

Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No. 5/1960 tentang UUPA yaitu “permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Pasal 4 ayat (2) Undang-undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria secara garis besar menjelaskan bahwa yang dimaksud tanah tersebut, memberi wewenang untuk

mempergunakan tanah untuk kepentingan pemakain tanah dalam batas-batas berdasarkan UUPA dan peraturan lain yang lebih tinggi.²

UUPA telah menetapkan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, sebagaimana tercantum pada pasal 19 Undang-undang No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Untuk menindaklanjuti hal tersebut diatas, telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk penyempurna Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah pada masyarakat merupakan tugas negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah untuk kepentingan rakyat dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 10/1961 menegaskan secara garis besar “Sertifikat” merupakan surat tanah bukti hak yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, terdiri atas Salinan Buku Tanah menjadi satu. Dalam suatu permasalahan tanah, Sertifikat dapat dijadikan sebagai alat bukti untuk mendapatkan kepastian hukum dalam pembuktian kepemilikan hak atas tanah.

Tingginya permasalahan pertanahan tidak saja membuat resah masyarakat, namun juga mempengaruhi kinerja BPN sebagai lembaga yang misi utamanya adalah melakukan administrasi pertanahan. Tanah yang disengketakan tidak boleh dikelola oleh pemegang sertifikat atau

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta : Kencana , 2008, h. 50.

² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan* , Jakarta:Prestasi Pustaka, 2002, h. 111.

pihak lain. Secara ekonomi hal ini sangat merugikan karena lahan yang dikuasai pihak lain sudah tidak produktif lagi. Tanah tidak dapat digunakan untuk memproduksi barang, jasa, dan digunakan sebagai jaminan bank. Jika permasalahan Sertifikat yang dikuasai oleh pihak lain namun masih dalam haknya untuk dioperasikan tidak ditangani secara baik, jadi dapat mengganggu keseimbangan perekonomian.

Metodologi Penelitian

Jenis Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian ini mengacu pada peraturan-peraturan tertulis dan bahan hukum lainnya yaitu Undang-undang yang berlaku di Indonesia. Penulisan penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dimana meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan. Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Dimana peraturan perundang-undangan dijadikan acuan yaitu Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-undang Pokok Agraria, UU PTUN, serta Peraturan Pemerintah No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Selain itu dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) guna memahami penerapan norma dan kaidah hukum suatu kasus dalam praktik hukum. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah terdiri dari bahan hukum primer serta sekunder. Sumber bahan hukum dan/atau data Primer yang digunakan terdiri atas Undang-undang Pokok Agraria, KUHPperdata, PP, UU PTUN, PP tentang

Pendaftaran tanah serta Putusan Mahkamah Agung Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui jurnal-jurnal hukum terkait, pendapat para ahli hukum, artikel-artikel dari internet, yurisprudensi, serta sumber-sumber lain yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Untuk mempermudah didalam pembahasan atas masalah yang dibahas, maka informasi-informasi terkait bahan hukum dilakukan penulis kumpulkan secara bertahap, yaitu mulai dengan memperoleh yurisprudensi dari putusan pengadilan yang digunakan sebagai bahan pertimbangan, Undang-undang Pokok Agraria, KUHPperdata, serta peraturan-peraturan pelaksana pemerintahan dimana bahan-bahan hukum atau informasi terkait hal tersebut bisa diterapkan sesuai dengan pembahasan di dalam tiap bab. Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengolahan terhadap bahan-bahan hukum yang telah penulis kumpulkan, untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam suatu rumusan masalah. Atas bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, dilakukan pengkajian menggunakan analisis deskriptif.

Hasil dan Pembahasan

Langkah hukum terhadap sengketa tumpang tindih (*overlapping*) hak atas sertifikat tanah

1. Upaya Administratif

Menurut Pasal 1 angka 16 UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, upaya administratif yaitu proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan

sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. Adapun langkah hukumnya yaitu :

Pertama, Pemeriksaan Keabsahan Sertifikat (Pengecekan Sertifikat) di Badan Pertanahan Nasional. Pemeriksaan Sertifikat adalah kegiatan mengidentifikasi data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah sesuai dengan Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.³ Pemeriksaan sertifikat ini adalah bagian dari layanan publik. Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang diamanatkan oleh UUD 1945. Untuk mengetahui keabsahan Sertifikat yang tumpang tindih, dapat mengunjungi Kantor Pertanahan dimana tanah tersebut berada, untuk mengkonfirmasi keabsahan tiap-tiap sertifikat. Informasi atas hak tersebut dilindungi Pasal 34 ayat (1) PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kedua, Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11/2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menjelaskan, Pengaduan Sengketa dan Konflik yang disebut Pengaduan yaitu

“keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan atas suatu produk hukum Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya atau merasa dirugikan oleh pihak lain menyangkut penguasaan dan/atau kepemilikan bidang tanah tertentu.”⁴ Setelah dicek keabsahannya di Kantor Pertanahan Nasional dan hasilnya menunjukkan tanah tersebut terdaftar maka dapat mengajukan pengaduan kepada Kepala Kantor Pertanahan hal tersebut ada didalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11/2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Ketiga, upaya keberatan dapat masyarakat ajukan terhadap badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan dan/atau tindakan yang dirasa merugikan berdasarkan Pasal 76 ayat (1) UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁵

³ Penulis : Asriman A. Tanjung, Tata Cara Pengecekan Sertifikat dan Persyaratannya, pada tanggal 27 Februari 2022, <http://asriman.com/tata-cara-pengecekan-sertifikat-dan-persyaratannya/>, (diakses pada 10 Januari 2022 pukul 16.30)

⁴ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, https://www.ndaru.net/wp-content/uploads-2014/permenatr/permenatr_2020_21.pdf, (Diakses pada 19 Januari 2022, pukul 20.54 WIB)

⁵ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38695/uu-no-30-tahun-2014>, (Diakses pada 19 Januari 2022, pukul 23.37 WIB)

Keempat, apabila pihak yang dirugikan tidak menerima penanganan keberatan tersebut, maka dapat mengajukan banding ke atasan pejabat terkait hal tersebut termuat pada pasal 78 UU No. 30/2014 perihal Administrasi Pemerintahan, “Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima”.⁶

2. Upaya Pengadilan

Jika penyelesaian dari Kepala Badan Pertanahan Nasional setempat atas (peninjauan kembali) Keputusan Tata Usaha Negara yang sudah dikeluarkan tidak dapat diterima oleh para pihak yang bersengketa, sehingga penyelesaian sengketa tanah dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN mempunyai wewenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara pada tingkat pertama sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun daerah. Oleh sebab itu, instansi yang berwenang mengeluarkan Sertifikat hak atas tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), BPN adalah pejabat tata usaha negara, maka apabila ada sengketa terhadap sertifikat hak atas tanah, maka yang berhak memeriksa dan mengadili yaitu

Pengadilan Tata Usaha Negara, hal tersebut merupakan kualifikasi/kewenangan absolut. Penyelesaian sengketa di PTUN terdapat tahapan-tahapan, yaitu:⁷

Pertama, Penelitian Administrasi dilakukan oleh Panitera, yang merupakan tahap pertama untuk meninjau atas gugatan yang masuk dan terdaftar serta memperoleh nomor pendaftaran, yaitu setelah administrasi diselesaikan oleh Penggugat/kuasanya dengan membayar uang muka perkara. Pada UU No. 5/1986 jo UU No.9/2004, pengaturan pemeriksaan administratif terhadap gugatan yang didaftarkan di pengadilan tidak diatur secara jelas, tetapi sesuai dengan ketentuan Pasal 56 UU No. 5/1986 jo UU No. 9/2004 mengatur bahwa gugatan harus memuat identitas penggugat, nama jabatan dan tempat/kedudukan tergugat, dasar gugatan, dan hal-hal yang dimohonkan oleh pengadilan.

Kedua, Ketua melakukan proses dismissal setelah Penelitian Administrasi, yang berbentuk pemeriksaan kelayakan gugatan. Penelitian Dismissal, dilaksanakan secara singkat oleh ketua pada rapat permusyawaratan, yang menunjuk seorang hakim sebagai reporter.

⁷ Penulis : H. Yodi Martono Wahyunadi, Prosedur beracara ditingkat pengadilan tata usaha negara, https://ptun-jakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar_a_rtikel/Prosedur, (Diakses pada 09 Maret 2022, pukul 12.31)

⁶ Ibid.

Selama Proses Dismissal, jika dipandang perlu, Ketua Pengadilan berwenang untuk memanggil dan mengadili para pihak sebelum mengambil keputusan dismissal. Jika pokok perbuatan itu ternyata di luar yurisdiksi pengadilan, syarat gugatan tidak terpenuhi walaupun sudah diberitahu dan diperingatkan, gugatannya tidak bersumber pada alasan-alasan yang wajar, apa yang dituntut pada gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan TUN yang digugat, gugatan diajukan sebelum waktunya atau sudah lewat waktu, ketua pengadilan berwenang mengambil keputusan yang disertai dengan pertimbangan yang dinyatakan tidak dapat diterima atau tidak berdasar. Kemungkinan ditetapkan dismissal terhadap bagian petitum gugatan tersebut dalam hal adanya petitum gugatan yang senyatanya tidak dapat dikabulkan. Dalam praktek hal ini tidak pernah dilaksanakan sebab dalam pemeriksaan persiapan terdapat perbaikan gugatan. Penetapan Ketua Pengadilan perihal proses dismissal yang berisikan gugatan penggugat tidak diterima atau tidak berdasar, terlebih dahulu memanggil kedua belah pihak untuk didengar keterangannya sebelum diucapkan dalam rapat permusyawaratan pada hari persidangan yang ditentukan.

Ketiga, Hakim wajib melakukan pemeriksaan persiapan

untuk menyempurnakan gugatan yang tidak jelas sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai. Pemeriksaan persiapan bertujuan untuk mematangkan perkara. Semuanya yang dilaksanakan dari jalur pemeriksaan, diserahkan kepada kebijakan dan kebijaksanaan ketua majelis hakim. Oleh karenanya, pemanggilan penggugat untuk melengkapi gugatan dan/atau tergugat untuk diminta uraian terhadap keputusan yang digugat, tidak harus didengar secara terpisah dalam pemeriksaan persiapan. Pemeriksaan persiapan dilaksanakan pada ruang musyawarah dalam sidang tertutup untuk umum atau dilakukan di dalam kamar kerja hakim tanpa toga.

Keempat, Ketua Majelis mengintruksikan kepada panitera, memanggil para pihak dengan surat tercatat untuk pemeriksaan persidangan dan dalam persidangannya dipimpin oleh Hakim Ketua Sidang. Apabila surat panggilan sudah diterima oleh para pihak, maka panggilan terhadap pihak yang bersangkutan dianggap sah. Surat panggilan terhadap tergugat dilampirkan juga salinan gugatan. Hari sidang dalam pengadilan sudah ditentukan pada surat panggilan. Pemeriksaan sengketa diawali dengan pembacaan isi gugatan dan jawaban oleh Hakim Ketua Sidang. Apabila tidak terdapat surat jawaban, tergugat diberi

kesempatan untuk mengajukan jawaban. Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatannya pada replik sedangkan Tergugat pada duplik. Hakim Ketua di dalam persidangan berhak memberikan petunjuk terhadap para pihak perihal upaya hukum dan alat bukti. Hakim dapat menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian juga penilaian pembuktian, dan dibutuhkan sedikitnya dua alat bukti untuk sahnya pembuktian berdasarkan keyakinan hakim. Ketentuan pada usaha untuk mendapatkan kebenaran materil diatur pada pasal 107 Undang-undang No. 5/1986 jo Undang-undang No. 9/2004. Didalam alat bukti terdapat surat atau tulisan, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak, dan pengetahuan hakim. Pemeriksaan dilanjutkan pada hari persidangan berikutnya jika suatu sengketa tidak dapat diselesaikan pada suatu hari persidangan. Apabila pemeriksaan sengketa sudah terselesaikan, para pihak diberi kesempatan untuk mengajukan pendapat yang terakhir yaitu kesimpulan.

Kelima, Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan terhadap Majelis Hakim untuk bermusyawarah pada pertimbangan segala sesuatu. Hasil dari musyawarah majelis yang dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis merupakan

permufakatan bulat. Permusyawaratan ditunda sampai musyawarah majelis berikutnya apabila musyawarah majelis, tidak dapat menghasilkan putusan. Hakim Ketua Majelis yang menentukan suara terakhir jika musyawarah majelis selanjutnya tidak dapat diambil suara terbanyak. Putusan Pengadilan dibacakan pada sidang terbuka umum. Bagi pihak yang tidak setuju dengan Putusan PTUN dapat banding ke PTTUN pada tenggang waktu 14 hari sejak putusan PTUN. Pejabat TUN dilarang mengadakan mutasi atas tanah selama menunggu keputusan pengadilan sampai adanya keputusan yang berkekuatan hukum tetap. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan menyampaikan permohonan pembatalan/pencabutan suatu Keputusan TUN dibidang pertanahan yang telah diputuskan apabila telah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Analisa yuridis terhadap sengketa tumpang tindih sertifikat tanah (studi kasus putusan Nomor : 181/b/2020/PT.TUN.SBY)

1. Kasus Posisi

Sengketa kepemilikan hak atas tanah di Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan antara Perija Wirawan selaku

Pembanding Tergugat II Intervensi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangkalan selaku Pembanding/Tergugat melawan Siti Masnuri Rozali selaku terbanding/penggugat dengan objek sengketa Sertifikat Hak Milik No. 06812/Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, terbit pada tanggal 15 Oktober 2019, Surat Ukur tanggal 14/10/2019, No. 04423/Mlajah/2019, luas 17.540 M2, atas nama Pemegang Hak Perija Wirawan, S.H.

2. Pertimbangan Hukum Majelis Hakim Mahkamah Agung Republik Indonesia

Permohonan banding Pembanding dahulu Tergugat dan Pembanding dahulu Tergugat II Intervensi, yang diajukan telah memenuhi ketentuan sebagaimana diatur pada pasal 123 UU No. 5/1986 sebagaimana dirubah dengan UU No. 9/2004 terakhir dengan UU No. 51/2009, yakni bahwa pembacaan putusan dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum secara elektronik pada hari Rabu, tanggal 22 Juli 2020, sedangkan permohonan banding Pembanding dahulu Tergugat II Intervensi tercatat dalam Akta Permohonan banding tanggal 28 Juli 2020 dan Pembanding dahulu Tergugat permohonan banding tanggal 4 Agustus 2020 sehingga secara resmi Pengadilan Tingkat Banding harus mengemukakan permohonan banding yang

diajukan oleh Pembanding dahulu Tergugat dan Pembanding dahulu Tergugat II Intervensi tersebut dapat diterima.

Terhadap gugatan Terbanding dahulu Penggugat tersebut, Majelis hakim tingkat pertama telah mempertimbangkan eksepsi yang diajukan Tergugat II Intervensi dan Hakim tingkat banding sependapat dengan pertimbangan dalam putusan Hakim pada Tingkat Pertama dalam pertimbangan mengenai eksepsi tersebut yakni eksepsi tentang:

1. Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tidak berwenang (Kompetensi Absolut);
2. Penggugat tidak mempunyai kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan gugatan;
3. Objek perkara ini tidak jelas (obscuur libel).

Berdasarkan UU No. 5/1986 Tentang PTUN sebagai halnya diubah dengan UU 9 Tahun 2004 terakhir dengan UU No. 51/2009 tentang Perubahan Atas UU No. 5/1986 tentang PTUN, Pasal 47 mengatur tentang kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Bersumber pada Pasal 6 UU No. 51/2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5/1986 tentang PTUN,

menyebutkan perihal kompetensi relatif Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

1. PTUN berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten/kota;
2. PTUN berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.

Adapun perihal kompetensi absolut PTUN adalah berkaitan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengadili suatu perkara menurut objek, materi atau pokok sengketa. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-undang No. 51/2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 5/1986 menyebutkan kompetensi absolut PTUN yaitu sengketa tata usaha negara yang terdapat dalam bidang Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara antara orang/badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat ataupun di daerah, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tergugat (Badan Pertanahan Nasional) bertempat kedudukan di wilayah hukum Kabupaten Bangkalan yang merupakan bagian dari wilayah hukum Provinsi Jawa Timur, maka dengan demikian Pengadilan Tata Usaha Negara

Surabaya berwenang mengadili sengketa tata usaha negara a quo, baik secara absolut sesuai ketentuan Pasal 47 Jo. Pasal 50 Undang-undang Peratun (Peradilan Tata Usaha Negara), maupun secara relatif sesuai ketentuan Pasal 54 ayat (1) Undang-undang Peratun Jo. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 52/1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang.

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5/1986 Jo UU No. 9/2004 tentang PTUN dinyatakan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh karena Suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis ke PTUN. Penggugat merupakan istri/ahli waris dari Raden Kyai Fuad Amin, dimana Raden Kyai Haji Fuad Amin selaku Pemegang hak atas tanah Sertifikat Hak Milik No. 3242, seluas 18.440 M2 atas nama Raden Kyai Haji Fuad Amin yang alas haknya terletak di Kabupaten Bangkalan, Kecamatan Bangkalan, Kelurahan Mlajah. Yang mana penggugat selaku ahli waris merasa dirugikan, sehingga atas terbitnya objek sengketa Penggugat tidak dapat menguasai dan mengelola tanah Peninggalan Raden Kyai Haji Fuad Amin. Penggugat dalam mengajukan gugatan tidak bersama-sama dengan ahli waris lainnya, karena berdasarkan

Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung RI No. 64 K/SIP/1974 yang menyatakan meskipun tidak semua ahli waris turut menggugat tidak mengakibatkan gugatan menjadi cacat hukum.

Terhadap gugatan Terbanding dahulu Penggugat tersebut, dalam pertimbangan atas pokok perkaranya Majelis Hakim telah mempertimbangkan tindakan hukum Pihak Pembanding dahulu Tergugat dalam menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa quo cacat hukum dari segi administrasi negara, karena telah bertentangan pada Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5/1960 tentang UUPA, Pasal 2 Jo. Pasal 3 huruf a dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang telah melanggar Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), serta selaras dengan norma hukum yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor:274/K/TUN/2012, tanggal 6 Agustus 2012, maka dengan demikian Pengadilan/Majelis Hakim berkeyakinan bahwa tuntutan Pihak Terbanding dahulu Penggugat agar Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa quo dinyatakan batal, haruslah dikabulkan dan selanjutnya dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 97 ayat 9 Undang-undang Peratun, maka di dalam amar putusan perkara Majelis Hakim juga mewajibkan

kepada Pembanding dahulu Tergugat untuk mencabut sertifikat objek sengketa dari daftar buku tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bangkalan.

Di dalam pertimbangan Majelis Hakim tersebut, sistem hukum Indonesia menganut aliran rechtsvinding yang menekankan bahwa hakim harus mengambil keputusan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie (“AB”) yang menyatakan bahwa hakim harus mengadili sesuai dengan undang-undang. Namun, hakim memiliki kebebasan untuk menafsirkan dan mengungkapkan pendapat. Hakim memiliki keterkaitan yang independen dalam menjalankan tugasnya mengadili perkara.⁸

3. Analisa Kasus Tumpang Tindih (Overlapping) Tanah Bersertifikat dalam Putusan Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY

Dengan terjadinya tumpang tindih Sertifikat Hak Milik No. 3242/ Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, terbit tanggal 31 Maret 2004, Surat Ukur tanggal 13 September 2003,

⁸ Penulis : M. Naufal Fileindi, S.H. Asas Legalitas, Kebebasan Hakim Menafsirkan Hukum, dan Kaidah Yurisprudensi tanggal 20 Juni 2013, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt514810646f40f/asas-legalitas--kebebasan-hakim-menafsirkan-hukum--dan-kaidah-yurisprudensi>, (diakses pada 01 Maret 2022)

luas 18.440 M2 atas nama Pemegang Hak Raden Kyai Haji Fuad Amin dengan Sertifikat Hak Milik No. 06812/Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, terbit pada tanggal 15 Oktober 2019, Surat Ukur tanggal 14/10/2019, No. 04423/Mlajah/2019, luas 17.540 M2, atas nama Pemegang Hak Perija Wirawan, S.H. telah menimbulkan ketidakpastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, karena Siti Masnuri Rozali, S.Pd. selaku ahli waris pemegang hak atas Sertifikat Hak Milik dirugikan dengan terbitnya Sertifikat Hak Milik atas nama Perija Wirawan, S.H. tersebut.

Apabila dikaitkan dengan penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 06812/Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan terbit pada tanggal 15 Oktober 2019, Surat Ukur Nomor 04423/Mlajah/2019 tanggal 14 Oktober 2011, seluas 17.540 m² atas nama Perija Wirawan, maka tidak jelas dasar penerbitannya karena dalam pembuktian bahwa Lurah Mlajah menjelaskan 2 (dua) hal yang berbeda terkait riwayat perolehan serta penguasaan bidang fisik tanah dalam objek sengketa a quo oleh Tergugat II Intervensi Penggugat.

Adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik Sertifikat Hak Milik No. 06812/Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, terbit pada

tanggal 15 Oktober 2019, Surat Ukur tanggal 14/10/2019, No. 04423/Mlajah/2019, luas 17.540 M2, atas nama Hak Perija Wirawan, S.H. telah dibatalkan berdasarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 63/G/2020/PTUN-SBY tanggal 22 Juli 2020, terhadap putusan tersebut juga telah dilakukan upaya hukum banding yang mana pada amar putusan tersebut Majelis Hakim pada tingkat Mahkamah Agung memutuskan menerima Permohonan Banding dan menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 63/G/2020/PTUN.SBY.

Selanjutnya Kantor Pertanahan Kota Bangkalan, sebagai instansi pemerintah yang berwenang menerbitkan Sertifikat dalam proses penerbitannya haruslah memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pasal 1 ayat 17 Undang-undang No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

AUPB yang dimaksud dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10, yaitu sebagai berikut:

- a. Kepastian Hukum;

- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan Umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Apabila dikaitkan dengan kasus ini, maka dengan timbulnya sertifikat ganda dengan lokasi yang sama yaitu Sertifikat Hak Milik No. 3242/Kel.Mlajah dengan Sertifikat Hak Milik No. 06812/Kel.Mlajah, maka dalam proses penerbitannya Kantor Pertanahan Kabupaten Bangkalan tidak memperhatikan ketentuan AUPB yaitu tidak memperhatikan asas kecermatan dan menimbulkan ketidakpastian hukum kepada pemilik Sertifikat yang sebenarnya.

Ada beberapa faktor yang mendorong tidak terwujudnya kepastian hukum yaitu:⁹

- a. Riwayat Kepemilikan Tanah

Pendaftaran tanah tidak bersifat wajib, bahkan kegiatan pendaftaran tanah dilakukan kalangan masyarakat adat hanya untuk pemungutan pajak. Hal ini jika dilihat sejarah kepemilikan tanah dari segi hukum adat. Ketika masyarakat tidak mau mendaftarkan tanah, bukti

tanah selalu diabaikan dan dianggap tidak penting, oleh karena itu pendaftaran tanah tidak dianggap sebagai kewajiban yang menguntungkan bagi hak masyarakat atas tanah. Apalagi kepemilikan bersifat kolektif dan pembuktian hak milik tidak terlalu diperlukan, sehingga kepentingan kepastian hukum tidak terwujud sebagaimana mestinya.

Kurangnya perhatian terhadap kepastian harta bendanya sangat dipengaruhi oleh faktor keberadaannya, sehingga yang terjadi tidak ada kepastian hukum atas tanah dinegara ini karena lebih banyak tanah yang tidak terdaftar. Meskipun pendaftaran tanah merupakan barang impor bagi negara, tetapi dengan terjadinya proses individualisasi, maka sudah sebaiknya pendaftaran tanah diterima di masyarakat supaya haknya terlindungi.

- b. Psikologis Manusia

Perlindungan terhadap pemegang sertifikat oleh negara hampir sama di mata masyarakat dengan yang belum mendaftarkan alas haknya untuk dijadikan sertifikat. Oleh karena itu, masyarakat tidak memahami bahwa ada

⁹ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung : Mandar Maju. h. 177-178

perbedaan signifikan antara memiliki sertifikat tanah dengan yang tidak memiliki sertifikat tanah. Masyarakat hanya bersedia mendaftarkan tanahnya jika ingin menggunakan sertifikat sebagai sarana untuk memperoleh dana dengan cara menggadaikan sertifikat tersebut ke suatu lembaga perbankan, sehingga implikasi dari masyarakat tersebut belum menjadi semangat masyarakat untuk segera mendaftar. Terdapat fakta tidak terdapat jaminan yang baik dari negara ini, sehingga melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Dapat dikatakan bahwa sertifikat belum menjadi pelindung tanah masyarakat.

c. Kelemahan Aturan Pendaftaran Tanah

Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui aturan pendaftaran tanah. Apabila memandang adanya aturan tersebut sejak tahun 1960 sampai saat ini, jumlahnya masih relatif kecil atas pendaftaran bidang tanah. Oleh sebab itu, realita perlindungan hukum dan kepastian hukum atas aturan tersebut dapat dikatakan belum dijumpai.

d. Pelaksana dan Pelaksanaan

Akibatnya, pelaksanaan yang terlihat bimbang, samar (gelap) dan membingungkan, bahkan muncul interpretasi yang berbeda saat pekerjaan dilakukan. Tentu, jika ini terjadi, masyarakat tidak lagi mempunyai kemauan untuk mendaftarkan tanahnya. Masyarakat merasa terbebani, merasa kesulitan, dan belum banyak diuntungkan dengan pendaftaran tanah. Faktor tidak terwujudnya kepastian hukum adalah perlakuan dari pelaksana pendaftaran tanah yang tidak memberikan pelayanan publik yang baik. Artinya pendaftaran tanah oleh negara secara hukum dianggap tidak benar karena yang mendaftarkannya tidak mengerti apa itu pendaftaran tanah dan manfaat sertifikat tanah. Ini sebenarnya harus dijelaskan oleh pelaksana pendaftaran tanah, supaya sertifikat tersebut bermanfaat bagi masyarakat.

e. Intervensi UU Perpajakan

Sekarang sudah mengeluh terlebih dahulu bagi yang ingin mendaftarkan tanah, sebab dipikirkannya mendaftarkan tanah akan mengeluarkan uang yang mahal.

Sedangkan kenyataannya apabila dilakukan dengan prosedur yang sesuai, biaya pendaftaran tanah relatif mudah dan murah. Selain biaya permohonan yang harus dilengkapi sebagaimana ditentukan oleh Peraturan Pendaftaran Tanah, biaya-biaya lain yang berdasarkan Undang-undang tidak dapat dihindari, seperti UU BPHTB yang diwajibkan pada saat peralihan atau perolehan tanah. Biaya yang telah ditentukan oleh peraturan pendaftaran tanah itu sendiri membuat masyarakat menolak untuk pendaftaran tanah. Apalagi jika hal ini terjadi di pedesaan.

Hal ini menjadi masalah atas pelaksanaan pendaftaran tanah yang membuat pendaftaran tanah belum bisa mewujudkan kepastian hukum. Apalagi terdapat beberapa faktor tidak terselenggaranya pendaftaran tanah bertambah dengan munculnya permasalahan pendaftaran tanah, yaitu:

- a. Sertifikat palsu;
- b. Sertifikat aspal;
- c. Sertifikat ganda; dan
- d. Pemblokiran sertifikat.

Kondisi ini menunjukkan ketidakpastian hukum bagi

tanah masyarakat. Maka pemerintah harus memperhatikan supaya mensosialisasikan tujuan dilakukannya pendaftaran tanah serta apa dan bagaimana pendaftaran tanah. Pemerintah dirasa tidak dapat melindungi hak tanah masyarakat apabila mengabaikan, yang akan mendorong masyarakat tidak yakin atas bukti hak itu sendiri. Sertifikat tanah masih dianggap hanya dapat dimanfaatkan untuk tujuan tertentu saja terutama oleh beberapa orang, jadi masyarakat tidak peduli atas pendaftaran tanah di negara ini.

Oleh karena itu dengan terbitnya 2 alas hak pada objek tanah yang sama, maka secara yuridis sebagaimana tujuan utama pendaftaran tanah yaitu dapat menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum dalam praktiknya belum sepenuhnya terlaksana. Apabila dikaitkan dengan permasalahan sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 181/B//PT.TUN.SBY, maka pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Raden Kyai Haji Fuad Amin masih belum memiliki kepastian hukum, sebab diatas

Sertifikat Hak Milik Nomor No. 3242/Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, terbit tanggal 31 Maret 2004, Surat Ukur tanggal 13 September 2003, luas 18.440 M² atas nama Pemegang Hak Raden Kyai Haji Fuad Amin juga terbit alas hak lain yaitu Sertifikat Hak Milik No. 06812/Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, terbit pada tanggal 15 Oktober 2019, Surat Ukur tanggal 14/10/2019, No. 04423/Mlajah/2019, luas 17.540 M², atas nama Pemegang Hak Perija Wirawan, S.H.

Kesimpulan

Langkah hukum terhadap sengketa tumpang tindih (*overlapping*) atas sertifikat tanah dapat dilakukan melalui upaya administratif yaitu “proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan merugikan.” Proses yang dapat ditempuh meliputi mengecek keabsahan sertifikat, mengajukan pengaduan, keberatan, dan banding pada kantor pertanahan. Langkah hukum apabila penyelesaian oleh Kepala BPN karena yang telah mengeluarkan Keputusan TUN tidak dapat diterima oleh para pihak, maka penyelesaian sengketa tanah dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan tahapan Penelitian

Administrasi, Proses Dismissal, Pemeriksaan Persiapan, Proses Persidangan kemudian Putusan. Bagi pihak yang tidak setuju dengan putusan PTUN dapat mengajukan permohonan banding kepada PTTUN dalam tenggang waktu 14 hari sejak putusan PTUN.

Didalam penelitian ini mengangkat sengketa kepemilikan hak atas tanah di Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan antara Perija Wirawan selaku Pembanding Tergugat II Intervensi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangkalan selaku Pembanding/Tergugat melawan Siti Masnuri Rozali selaku terbanding/penggugat dengan objek sengketa Sertifikat Hak Milik No. 06812/Kelurahan Mlajah, Kecamatan Bangkalan, Kabupaten Bangkalan, terbit pada tanggal 15 Oktober 2019, Surat Ukur tanggal 14/10/2019, No. 04423/Mlajah/2019, luas 17.540 M², atas nama Pemegang Hak Perija Wirawan, S.H dalam Pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Agung Republik Indonesia pada Putusan No. 181/B/2020/PT.TUN.SBY tanggal 16 Oktober 2020 telah sesuai dengan ketentuan UU No. 5/1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria jo. PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang dalam pertimbangannya Majelis Hakim menyatakan tumpang tindih (*overlapping*) terhadap permasalahan ini merupakan kesalahan administrasi pertanahan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa yaitu Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa diterbitkan diatas tanah yang sudah berstatus Sertifikat Hak Milik No. 3242/Kel. Mlajah tanggal 31 Maret 2004, Surat Ukur No.

1098/Mlajah/2003 tanggal 13 September 2003 atas nama Raden Kyai Haji Fuad Amin, yang melanggar ketentuan Pasal 107 huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/1999 tentang Tata cara Pemberian Hak Atas Tanah. Sengketa tumpang tindih hak atas sertifikat dalam penelitian ini pada PTTUN Surabaya No.181/B/2020/PT.TUN. menunjukkan dengan terbitnya 2 (dua) alas hak pada objek tanah yang sama, maka secara yuridis terbukti bahwa tujuan utama pendaftaran tanah yaitu dapat menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum dalam praktiknya belum sepenuhnya terlaksana.

Daftar Pustaka

- Santoso, Urip.(2008). *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta : Kencana.
- Chomzah, Ali Achmad.(2002). *Hukum Pertanahan*, Jakarta : Prestasi Pustaka.
- Lubis, Mhd. Yamin & Abd. Rahim Lubis.(2012). *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung, Mandar Maju. 2012
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan
- Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No. 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan
- Tanjung, Asriman A. (27 Februari 2022). *Tata Cara Pengecekan Sertifikat dan Persyaratannya*.<http://asriman.com/ata-cara- pengecekan-sertifikat-dan-persyaratannya/>.
- Wahyunadi, Yodi Martono. *Prosedur Beracara di Tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara*.https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Prosedur.
- Fileindi, M. Naufal. (20 Juni 2013). *Asas Legalitas, Kebebasan Hakim Menafsirkan Hukum, dan Kaidah Yurisprudensi*.
<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt514810646f40f/asas-legalitas-kebebasan-hakim-menafsirkan-hukum--dan-kaidahyurisprudensi>.