

# TINJAUAN YURIDIS PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK KARENA OVERLAPPING DALAM PERKARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA (STUDIKASUS:PUTUSANMAHKAMAHAGUNGN<sub>o</sub>.71/g/2016/PTUN/MKS)

**RORO OKTAVIA LARASWATI**

(S1 Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri  
Surabaya)[rorolaraswati16040704143@mhs.unesa.ac.id](mailto:rorolaraswati16040704143@mhs.unesa.ac.id)

**Budi Hermono**

(S1 Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri  
Surabaya)[budihermono@unesa.ac.id](mailto:budihermono@unesa.ac.id)

## **Abstrak**

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terjadi dari Salinan buku tanah dan surat ukur, di beri sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagai tanda bukti hak, sertifikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Penerbitan sertifikat sering kali membawa akibat hukum bagi pihak yang dituju maupun pihak – pihak yang merasa kepentingannya dirugikan, sehingga tidak jarang terjadi perselisihan yang dibawa ke hadapan sidang pengadilan. Salah satu contoh perselisihan yang dibawa ke hadapan sidang pengadilan yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No.71/G/2016/PTUN.MKS, suatu kasus sengketa sertifikat ganda/*overlapping* yang terjadi di Kecamatan Salomekko, Kabupaten Bone, diatas tanah seluas± 2000m<sup>2</sup> telah dilakukan 2 (dua) kali penerbitan sertifikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten bone Makassar, yaitu pada tanggal 13 september 1994 di terbitkan Sertifikat Hak Milik di atas tanah/lahan hak guna usaha milik PT Perkebunan Nusantara XIV No.01/Desa Gattareng yang tidak pernah dilakukan penghapusan hak dan pada tanggal 18 April 2016 diterbitkan sertifikat Hak Milik No.61/Desa Gattareng atas nama Andi Izman Maulana Padjlangi di atas tanah yang sama. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apa akibat dasar pertimbangan hakim dalam pembatalan sertifikat Hak Milik karena *Overlapping* yang berkaitan dengan AUPB. Penelitian ini menggunakan Pendekatan secara Yuridis Normatif yang mencakup penelitian terhadap asas – asas hukum terhadap pasal–pasal yang mengatur permasalahan diatas serta dikaitkan dengan kasus hukum. Untuk mengatasi masalah munculnya sertifikat hak atas tanah yang mengandung cacat hukum, maka diperlukan upaya dan peran aktif seluruh lapisan masyarakat, baik instansi pemerintah maupun instansi yang terkait dengan bidang pertanahan seperti Notaris-PPAT,serta peran lembaga penegak hukum atau badan peradilan.

**KataKunci:**Tanah, Sertifikat,Tumpang Tindih,dan Hak Milik.

## **Abstract**

*Certificate is a certificate of proof of rights arising from a copy of the land book and certificate of measurement, bound together, which is determined by the Minister of State for Agrarian Affairs/Head of the National Land Agency. As proof of rights, certificates are strong evidence. The issuance of a deed often brings legal consequences for the intended party as well as the parties who feel interested, so it is not infrequently brought before a court session. One example that was brought to court was the Administrative Court Decision No. 71/G/2016/PTUN.MKS, a dispute/overlapping case that occurred in Salomekko District, Bone Regency, on a land area of ± 2000m<sup>2</sup>, 2 (two) certificates were issued. which was issued by the Land Office of Bone Makassar Regency, namely on September 13, 1994, a Certificate of Ownership was issued on land/land with rights to cultivation owned by PT Perkebunan Nusantara XIV No. 01/Desa Gattareng which was never revoked and on April 18, 2016 the Certificate of Ownership No. 61/Gattareng Village in the name of Andi Izman Maulana Padjlangi on the same land. The purpose of this study is to find out what are the basic consequences of judges' considerations in research on overlapping property rights certificates related to AUPB. This study uses a normative juridical approach which includes research on articles relating to legal problems and cases. To overcome the problem of the emergence of land rights certificates that contain legal defects, efforts and active roles are needed from all levels of society, both government agencies and agencies related to the land sector such as Notary-PPAT, as well as the participation of law enforcement agencies or judicial bodies.*

**Keyword:**Land,Certificates,overlap and right of ownership.

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan faktor terpenting bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah dimaknai sebagai sumber kehidupan manusia, karena merupakan tempat manusia hidup dan melakukan berbagai aktivitas di atas tanah. Selain itu, tanah juga dapat digunakan sebagai tempat tinggal, berbisnis dan membangun rumah. Oleh karena itu, tanah dapat dikatakan sebagai sumber kekuatan dan jaminan kehidupan suatu negara.

Salah satu tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pertanahan (selanjutnya disebut UUPA) adalah untuk meletakkan dasar bagi kepastian hukum hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Dasar konstitusional kebijakan pembangunan pertanahan pada dasarnya didasarkan pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut: “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pertanahan bukan lah tanah dalam segala aspeknya, melainkan tanah dalam aspek hukum, yaitu tanah yang berhubungan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA. : “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum” (Arba 2021).

Pasal 28 ayat 4 yang berbunyi:

“setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh di ambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Prinsipnya, pastikan masyarakat tidak mendapatkan hak atas tanah secara sembarangan serta mendapatkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah maka Negara mengatur secara tegas mengenai hak milik. yang telah diatur dalam Pasal 16 UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Pada Pasal 16 (1) UUPA menetapkan bahwa tanah memiliki hak, termasuk: hak milik; hak budidaya; hak konstruksi; hak pakai hasil; hak sewa; hak untuk membuka tanah; dan hak untuk memungut hasil hutan. (The Republic Of Indonesia 1960).

Untuk memperoleh jaminan kepastian hukum hak atas tanah, masyarakat perlu mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah yang

diterbitkan oleh instansi yang berwenang berupa surat sebagai tanda bukti kepemilikan. (Rezki Utami n.d.) Karena sertifikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah.

Sertifikat kepemilikan tanah sangat penting karena akan menjadi bukti nyata kepemilikan tanah masyarakat. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik satuan, dan hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Hak, setiap barang dicatat dalam buku tanah yang bersangkutan. Jika melihat huruf c dalam Pasal 19(2) UUPA, sertifikat merupakan sertifikat hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Pasal 20 Ayat (1) sama dengan Pasal 6 undang-undang. Peraturan Pokok Pertanahan Nomor 5 Tahun 1960 menjelaskan bahwa hak milik atas tanah adalah hak turun-temurun, terkuat, dan paling lengkap atas tanah, dengan memperhatikan fungsi sosialnya. Oleh karena itu, kewajiban untuk menarik negara dalam hal ini adalah untuk memastikan bahwa hak kepemilikan tanah setiap warga negara berjalan secara benar dan tertib tanpa konflik.

Masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya., sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah, berkenaan dengan kedudukan sertifikat tanah, sertifikat yang mengandung cacat hukum (Sumardjono 2001).

Apabila terjadi sengketa hak atas tanah, maka dapat dibuktikan melalui sertifikat yang dikeluarkan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional) yang mana penerbitan sertifikat tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 10 tahun 1961 yaitu sertifikat terdiri atas salinan buku tanah yang membuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak yang bersangkutan yang dijilid menjadi salah satu dokumen.

Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1977 bisa berupa satu lembar dokumen yang memuat data yuridis, dan data fisik yang diperlukan. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa BPN dapat melakukan kekeliruan dalam menentukan aspek fisik dan yuridis dalam menerbitkan suatu sertifikat tanah. Akhirnya dapat mengakibatkan terbitnya sertifikat hak atas tanah yang saling tumpang tindih, sehingga untuk mengantisipasi adanya sengketa sertifikat dilakukanlah suatu upaya hukum yakni pembatalan sertifikat hak milik atas tanah terhadap salah satu sertifikat yang dapat ditempuh melalui

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menurut HASAN BASRI NATA MENGGALA & SARJITA, pembatalan sertifikat tanah tersebut dimaksudkan:

1. Untuk memutuskan, menghentikan, atau menghapus suatu hukum hubungan antara Subjek hak tanah dengan Objek hak tanah;
2. Jenis/macam kegiatannya, yaitu pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah dan /atau sertifikat hak atas tanah dan /atau sertifikat hak atas tanah;
3. Penyebab pembatalan adalah karena hukum Administrative dan/atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, karena pemegang hak tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap, hak atas tanah dan/sertifikat dapat dibatalkan. (Menggala, 2005).

Jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah atau kebenaran fisik dan yuridis bidang tanah dalam sertifikat sangat tergantung pada alat bukti tanah yang digunakan dasar bagi pendaftaran tanah. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, penentuan alat-alat bukti telah turun akan menentukan adanya hak-hak atas tanah secara jelas dan mudah dilaksanakan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam putusan No.71/G/2016/PTUN.MKS tentang pembatalan sertifikat dalam pelaksanaan AUPB dan untuk mengetahui apa akibat hukum yang ditimbulkan dengan adanya hasil putusan No.71/g/2016/PTUN.MKS dalam sertifikat hak milik karena *overlapping*.

Kajian teoritik yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tinjauan umum pendaftaran tanah meliputi pengertian, asas dan tujuan pendaftaran tanah. Kajian teoritik kedua yaitu tinjauan umum sertifikat hak milik atas tanah yang meliputi pengertian, kedudukan, pejabat yang berwenang, dan pemberian sertifikat hak milik atas tanah. Kajian Teoritik ketiga merupakan tinjauan umum sengketa sertifikat hak atas tanah. Kajian teoritik keempat ialah pembatalan sertifikat hak atas tanah. Kajian selanjutnya merupakan tinjauan terkait tentang peradilan tata usaha Negara dalam gugatan pembatalan sertifikat hak atas tanah.

## METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, terhadap Pasal-Pasal yang mengatur permasalahan di atas serta dikaitkan dengan kejadian yang ada berupa kasus hukum. Penelitian normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang menggunakan

sumber data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan.(Achmad 2007)

Isu hukum dalam penelitian ini yakni konflik (karena pelanggaran yang dilakukan oleh BPN dalam pertanggung jawaban profesi yang dikaitkan dengan asas umum pemerintahan yang baik). Penelitian ini di latarbelakangi oleh isu hukum konflik mengenai pelanggaran asas kecermatan yang berkaitan dengan AUPB yakni tanggung jawab Kepala BPN. Atas ketidak telitiannya dalam mengeluarkan surat sehingga terjadi *overlapping*.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Undang-undang (*statute approach*)(Marzuki 2016)dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti(Achmad 2007). Dalam permasalahan ini peraturan yang diperlukan ialah :

1. Undang-undang Dasar republik indonesia Tahun 1945,
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
3. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara,
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah,
5. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan Kasus Pertanahan.

Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengancara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Yakni mengenai putusan hakim pengadilan negeri makassar dalam perkara No. 71/G/2016/PTUN.MKS. tentang pembatalan sertifikat karena *overlapping* dan yang terakhir yakni pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan ini berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin – doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum(MARZUKI 2016).

Penulis akan mempelajari dan akan menemukan gagasan- gagasan yang akan melahirkan pengertian konsep – konsep hukum dan asas – asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Pada penelitian ini peneliti hendak menggunakan konsep AUPB yang berfokus pada pembatalan putusan pengadilan TUN mengenai sertifikat *overlapping* yang tidak menyertakan asas kecermatan.

Teknik pengumpulan bahan hukum pada penilitan ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitian dengan cara membaca buku dan mempelajari literatur yang berhubungan dengan penelitian hukum ini, juga penulisan ilmiah, peraturan perundang-undangan dan sebagainya yang selanjutnya diolah dan dirumuskan secara sistematis (Patel 2019). Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik prespektif teknik ini melihat hukum dari sudut pandang norma – norma saja yang bersifat prespektif. Tema tersebut mencakup penelitian terhadap asas – asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi *vertical* dan *horizontal* menjadi dua. Pertama adalah teknik pengumpulan bahan hukum, dan perbandingan hukum (Timur 1997). Primer dan kedua adalah teknik pengumpulan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan pembagian agar tersusun secara sistematis. Teknik pengumpulan bahan hukum primer, dimulai dengan mencari norma dengan tingkatan paling atas yang dimulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kemudian dilanjutkan dengan peraturan lainnya yaitu Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Kedua, melakukan pengumpulan bahan hukum sekunder. Dimulai dari mencari buku-buku tentang hukum agraria, kemudian dilanjutkan pencarian skripsi terdahulu yang terkait dengan penelitian tentang pembatalan sertifikat hak milik atas tanah. Setelah itu pencarian bahan hukum sekunder berupa jurnal-jurnal serta artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan tema penilitian yang ditulis oleh penulis.

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjuk kan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambah kan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan

komparatif. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum perundang – undangan yang berhubungan dengan materi putusan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang No.30 Tahun 2014 diatur dalam Pasal 10 ayat (1), yang meliputi asas :

1. Kepastian hukum;
2. Kemanfaatan;
3. Ketidakberpihakan;
4. Kecermatan;
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. Keterbukaan;
7. Kepentingan umum;
8. Pelayanan yang baik.

Bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah, badan dan/ atau pejabat pemerintahan harus mengacu pada asas – asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keluarnya KTUN maupun tindakan nyata yang merugikan penggugat dan melanggar peraturan perundang-undangan dan AUPB, pengugat dapat memanfaatkan upaya administrative melalui keberatan banding, dengan meletakkan AUPB sebagai dasar pengujian dan pembatalan atas KTUN, hal ini menjadikan fungsi peradilan TUN dalam meningkatkan penyelenggaraan *good governance* dengan mengacu pada perkembangan perluasan kompetensi absolut peradilan TUN. Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### KASUS POSISI PIHAK – PIHAK YANG BERPERKARA DALAM PERKARA TATA USAHA NEGARA NOMOR.71/G/2016/PTUN.MKS

Putusan Nomor:71/G/2016/PTUN.MKS Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar memuat perkara Tata Usaha Negara mengenai objek sengketa terkait Sertifikat Hak Milik Nomor : 61/Desa Gattareng, Surat Ukur Nomor No. 37/Gattareng/2016, tanggal 01 Februari 2016, luas ± 20.000 M2 (lebih kurang dua puluh ribu meter persegi) atas nama Andi Izman Maulana Padjalang yang terbit pada tanggal 18 April 2016. Pengajuan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Makasar tersebut pada pokoknya disebabkan kan karena terdapat tindakan yang bertentangan dengan ketentuan

hukum yang berlaku, yaitu pembatalan sertifikat hak milik

a) Para pihak

Penggugat :

PT. PERKEBUNAN NUSANTARA XIV (PERSERO); Badan Hukum Perdata Indonesia, berkedudukan di Makassar (dahulu Ujung Pandang), Jalan Urip Sumoharjo Km. 4 Makassar; sesuai Akta Pendirian Perseroan Terbatas No.47, tanggal 11 Maret 1996, dibuat Harun Kamil, S.H., Notaris di Jakarta; dalam hal ini diwakili oleh: BUDI HIDAYAT, warganegara Indonesia, tempat tinggal di Jalan Urip Sumoharjo.

Tergugat:

KEPALA KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BONE; tempat kedudukan di Jalan Andi Mappanyukki No. 3 Watanpone, Kabupaten Bone; berdasarkan Surat Kuasa Khusus, Nomor: 381-1/SK-73.08/ IX/2016, tanggal 5 September 2016, dalam hal ini diwakili oleh kuasanya bernama:

1. DR. H. JOHAMRAN PRANSISTO, S.H., M.H.

2. WIRA WIDYASTUTI, S.H.; keduanya warganegara Indonesia; memilih alamat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, di Jalan Andi Mappanyukki No. 3 Watanpone, Kabupaten Bone; pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

Turut Tergugat :

ANDI IZMAN MAULANA PADJALANGI; kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal di Jalan Makmur No. 21 Watampone, Rt/Rw. 002/004, Kelurahan Watampone, Kecamatan Tanete Riattang, Kabupaten Bone.

## PEMBAHASAN

1. Apa saja pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor : 71/G/2016/PTUN.MKS tentang pembatalan putusan dalam pelaksanaan AUPB ?

Putusan hakim merupakan hasil dari proses hukum di pengadilan, yang merupakan kesimpulan dari pembuktian dengan pertimbangan hukum dan alasan yang kuat, dalam rangka mengakhiri suatu perkara untuk menjamin kepastian hukum yang adil. Putusan hakim harus dan wajib menjamin kepastian hukum yang adil karena putusan hakim merupakan hukum yang sebenarnya, konkret dan langsung mengikat. Hakekat hukum yang sebenarnya adalah putusan hakim yang menjamin kepastian hukum yang adil.

- a. Pertimbangan hukum hakim mengenai sertifikat ganda dalam Putusan Nomor : 71/G/2016/PTUN.MKS. dalam keterangan penggugat menyatakan bahwa “ bahwa yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini adalah sertipikat hak milik No.61/Desa Gattareng, yang diterbitkan tanggal 18 April 2016, surat ukur No.37/Gattareng /2016,

tanggal 01-02-2016, luas 20.000 M<sup>2</sup>, atas nama Andi Izman Maulana Padjalangi. Yang untuk selanjutnya disebut objek sengketa. “Bahwa Obyek Sengketa dalam perkara a quo telah memenuhi elemen-elemen secara kumulatif sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 angka 9 UU Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah : “Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata”. Dalam putusannya hakim juga menyatakan bahwa “• bahwa penggugat, PT. Perkebunan nusantara XIV (Persero) tidak pernah mengalihkan sebahagian tanah/lahan hak guna usaha miliknya kepada Andi Izman Maulana Padjalangi, oleh karena itu tindakan tergugat menerbitkan sertipikat hak milik No.61/Desa Gattareng /2016, tanggal 01-02-2016, luas 20.000 M<sup>2</sup>, Atas nama Andi Izman Maulana Padjalangi, diatas tanah/lokasi hak guna usaha penggugat sebagaimana tercatat dalam sertifikat hak guna usaha No.1/Desa Gattareng, diterbitkan tanggal 13-9-1994, surat ukur No.04/1993, tanggal 15-3-1993, telah merugikan kepentingan penggugat PT. Perkebunan Nusantara XIV(Persero). sudah terlihat jelas dari keterangan diatas bahwa telah terjadi tumpang tindih pada objek sengketa yang mengakibatkan keluarnya sertifikat ganda. Sertifikat ganda adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.

Hal semacam ini disebut pula “Sertifikat tumpang tindih” (*overlapping*), baik tumpah tindih seluruh bidang maupun tumpah tindih sebagian dari tanah tersebut. Pendaftaran tanah yang dilakukan pada kasus diatas meruapakna pendaftaan tanah secara sporadik “bahwa proses penerbitan sertipikat hak milik No.61/Desa Gattareng /2016, tanggal 01-02-2016, luas 20.000 M<sup>2</sup>, Atas nama ;

- a. Penyajian data fisik dan data yuridis;”
- b. Penyimpanan data umum dan dokumen“ Ayat (2) Kegiatan Pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :
  - a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
  - b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya”

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) dan (2) Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut Tergugat sebelum memberikan suatu hak atas tanah, terlebih dahulu Tergugat diwajibkan untuk bertindak secara cermat dan teliti terhadap data-data yang diajukan pemohon sertipikat baik mengenai data fisik dan data yuridis, disamping itu setelah sertipikat yang dimohonkan oleh pemohon sertipikat diterbitkan, Tergugat diwajibkan untuk melakukan pemeliharaan terhadap data-data pendaftaran tanah baik terhadap adanya peralihan, pembebanan hak maupun adanya perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

b. Pertimbangan Hakim Mengenai Asas Kecermatan Dalam Putusan Nomor : 71/G/2016/PTUN.MKS ?

Dalam gugatannya, penggugat mengajukan asas kecermatan sebagai bahan pertimbangannya. Dalam putusannya penggugat menyatakan “ Terlihat jelas kurangnya kecermatan Tergugat dalam meneliti syarat syarat yang diperlukan/diharuskan untuk menerbitkan Surat Keputusan. In casu, apabila Tergugat meneliti dengan benar maka Tergugat seharusnya tidak menerbitkan Surat Keputusan Obyek Sengketa, karena di atasnya telah terbit terlebih dahulu Sertifikat hak atas nama pihak lain “ , sedangkan dalam putusannya hakim menyatakan bahwa “Asas kecermatan menghendaki agar Badan/Pejabat Tata Usaha Negara senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. “

Penjelasan asas kecermatan menurut UU AP 2014 adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan, sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat, sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Unsur-unsur yang terdapat di dalam asas kecermatan berdasarkan UU AP 2014 adalah sebagai berikut :

1. Keputusan dan/atau Tindakan;
2. Didasarkan pada dokumen yang lengkap;
3. Cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Asas kecermatan (*carefulness*) sesungguhnya mengandaikan suatu sikap bagi para pengambil keputusan untuk senantiasa selalu bertindak hati-hati, yaitu dengan cara mempertimbangkan secara komprehensif mengenai segenap aspek dari materi keputusan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat (Journal 2011). Asas ini menuntut ketelitian dari aparat pemerintah di dalam setiap kali melakukan suatu perbuatan. Setiap kali perbuatan aparat pemerintah yang berakibat hukum selalu menimbulkan hak dan kewajiban, bukan saja pada dirinya sendiri sebagai subyek hukum tetapi juga pada pihak lain (Achmad 2007) .

2. Apa akibat hukum dengan adanya Putusan Nomor: 71/G/2016/PTUN.MKS dalam pembatalan sertifikat hak milik karena *overlapping*?

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, menyatakan sertifikat tanah yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun ketentuan ini belum dapat menjamainya, karena dalam system negatif yang dianut dalam UUPA senantiasa memberikan kesempatan kepada seseorang yang merasa mempunyai hak yang lebih kuat untuk mengkuatnya ke pengadilan dengan mengemukakan bukti – bukti hak yang dimilikinya. Ini berarti sertifikat tanah yang diterbitkan bukanlah alat bukti yang mutlak, sehingga sertifikat bisa dibatalakan, sepanjang ada pembuktian yang menyatakan ketidak Absahan sertifikat tanah, dan Pasal 31 serta Pasal 32 peraturan pemerintah 24 tahun 1997. Kelemaan ini tentunya mengakibatkan BPN sebagai instansi yang bertanggung jawab menerbitkan sertifikat tidak berupaya semaksimal mungkin untuk memperoleh dan menyajikan data yang benar, sehingga kepastian hukum di dalam pendaftaran tanah belum menjamin pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat sebagai pemegang hak dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut. sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah seseorang yang ada di dalamnya memuat data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah, merupakan pegangan kepada pemiliknya akan bukti-bukti haknya yang tertulis.

Oleh karenanya dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah, setiap satu sertifikat hak atas tanah diterbitkan untuk satu bidang tanah. Namun dalam perkara No.71/G/2016/PTUN/MKS. Pada sebidang tanah seluas 2000m<sup>2</sup> yang terletak di Kelurahan Watampone, Kecamatan Tanete, Kota Makassar telah dilakukan dua kali penerbitan sertifikat Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bone Makassar, yaitu pada tanggal 13 september 1994 diterbitkan sertifikat Hak Guna Usaha No.1/desa Gattareng atas nama PT.Perkebunan Nusantara XIV(Persero), seluas 2000m<sup>2</sup> Kabupaten bone, yang tidak pernah mengalihkan sebagian tanah/lahan hak guna usaha miliknya. Kemudian pada tanggal 18 april 2016 diterbitkan lagi sertifikat-sertifikat Hak milik No.61 atas nama Andi Izman Maulana Padjalangi terletak diatas tanah yang sama. Dengan demikian, telah terjadi tumpang tindih (*overlapping*) atau penggandaan sertifikat terhadap seluruh bidang tanah yang secara yuridis bertentangan Undang-undang peraturan Agraria (UUPA) dan peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Terjadinya *overlapping* sertifikat dalam perkara ini baru dapat diketahui dan dibuktikan dengan adanya gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu pada saat dilakukannya pemeriksaan persiapan oleh Hakim PTUN, sesuai prosedur yang telah ditentukan dalam UU No.5/1986. Dalam Peradilan Tata Usaha Negara sebelum

di lakukan sidang pemeriksaan persiapan oleh hakim dalam PTUN berperan sangat aktif yaitu sejak pemeriksaan persiapan hingga tahap pemeriksaan pokok perkara, berbeda dengan peradilan perdata, hakim Bersikap pasif.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 63 Undang-undang No 5 tahun 1986 hakim wajib memberikan nasehat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatannya dan hakim juga dapat meminta penjelasan kepada pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan, dalam pemeriksaan persiapan hakim meminta penjelasan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bone selaku pejabat tata usaha negara dalam perkara ini, Kantor Pertanahan makassar menyerahkan sertifikat hak milik yang di duga tumpang tindih/ganda dengan sertifikat Hak Milik No.61 atas nama Andi Izman Maulana Padjlangi. Adapun kebenarannya baru dapat diketahui pada saat dilakukannya pembuktian dan pemeriksaan di tempat pada saat persidangan berlangsung.

Dari hasil pemeriksaan persidangan yang berlangsung, dapat diketahui bahwa faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda/*overlapping* tersebut yaitu karena adanya pemberian Hak baru oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar pada tanggal 8 april 2016 dengan penerbitan sertifikat Hak Milik No.61/Desa Gattareng Kabupaten Bone, Kota Makassar berdasarkan proses adjudikasi, yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan yuridis mengenai satu atau obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftaran (Pasal 1 angka 8 pp 24/1997 tentang pendaftaran tanah).

Sedangkan, alasan kantor pertanahan kota bone menerbitkan sertifikat Hak Milik tersebut adalah untuk melaksanakan ketentuan PMNA/KBPN No.3 Tahun 1997 tentang penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan pertama kali secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan dalam hal ini dilakukan di wilayah Kelurahan Bone, Kota Makassar. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997, kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran, sedangkan dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa di dalam wilayah yang di tetapkan untuk dilaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis mungkin ada bidang tanah yang sudah terdaftar.

Penyediaan peta dasar pendaftaran untuk pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis tersebut selain digunakan untuk pembuatan peta pendaftaran dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis juga digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Dalam hal ini tampak adanya pelanggaran yang dilakukan oleh kepala kantor pertanahan dalam melaksanakan tugas dan

wewenangnya untuk memetakan Hak Milik No.61 Gattareng atas nama Andi Izman Maulana Padjlangi tersebut. Pada tanggal 18 April 2016 Kantor Pertanahan Kota Makassar, Kabupaten Bone mengakui adanya warkah yang memuat data yuridis sertifikat Hak Milik No.61 Gattareng tersebut, dengan demikian jelaslah bahwa terdapat pelanggaran terhadap tugas dan wewenang kepala kantor pertanahan, dalam proses penerbitan sertifikat Hak Milik No.61 Gattareng Kabupaten Bone, yaitu ketidakcermatan dan ketidaktehliannya dalam memeriksa dan meneliti data-data fisik dan data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan riwayat tanah dan penilaian kebenaran alat bukti pemilikan ataupun penguasaan tanah melalui pengecekan warkah yang ada di kantor Pertanahan Kota Makassar.

Dalam gugatannya, penggugat mengajukan asas kecermatan sebagai bahan pertimbangannya. Dalam putusannya penggugat menyatakan “Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. In casu, Tergugat tidak cermat di dalam meneliti data fisik dan data yuridis atas Permohonan hak yang diajukan. sehingga terjadi tumpang tindih dengan tanah milik pihak lain yang sertifikatnya terbit terlebih dahulu .“

Prinsip ini menekankan bahwa semua kegiatan dan hasil akhir yang dicapai harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat secara benar dan jujur dengan dukungan data/informasi yang lengkap. Keharusan menerapkan konsep ini mengingat kegiatan pemerintah mempunyai pengaruh besar (dampak), dan juga karena kegiatan pemerintah dibiayai dari uang rakyat, sehingga segala kegiatan dan hasilnya harus dapat dipertanggungjawabkan. Sejak awal sampai akhir, kegiatan termasuk kegagalan dan keberhasilannya wajib dilaporkan secara tertib. Dengan prinsip ini setiap aparatur bisa digugat/dituntut bila ada kegagalan yang dialami karena kesengajaan/kelalaiannya. Untuk mengantisipasi atau mencegah terjadinya pemalsuan sertifikat, maka setidaknya-tidaknya harus dilakukan beberapa hal antara lain :

1. Pencetakan blangko sertifikat yang baik, sehingga sulit di palsukan;
2. Sebelum dilakukan pembuatan akta pemindahan hak atas tanah pada Kantor Pertanahan setempat;
3. Pengamanan arsip warkah-warkah pertanahan terutama arsip buku tanah dan gambar situasi/surat ukur;
4. Meningkatkan kecermatan dan ketelitian aparat yang menerbitkan sertifikat.

Sertifikat ganda jelas membawa akibat ketidakpastian hukum pemegang hak – hak atas tanah yang sangat tidak di harapkan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Beberapa persoalan yang muncul

akibat sertifikat ganda adalah siapa yang berwenang untuk membatalkan salah satu dari 2(dua) sertifikat. Oleh karena itu, pengadilan harus menentukan, mneilai, serta memutus siapakah yang berhak memiliki tanah terperkara berdasarkan bukti – bukti dan kesaksian para saksi. Apabila pengadilan telah mmeutus perkara pemilikan tanah yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), pihak yang di menangkan harus menajukan permohonan kepada Kepala BPN/ Kantor Pertanahan, yang membatalkan sertifikat tanah pihak yang dikalahkan.

## KESIMPULAN

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 71/G/2016/PTUN.MKS pertimbangan majelis hakim Faktor penyebab terbitnya sertifikat ganda/*overlapping* yaitu karena adanya pemberian hak baru oleh Kantor Pertanahan Bone dengan melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis yang dilaksanakan oleh Kepala BPN, yang dalam pelaksanaannya di dapati adanya pelanggaran terhadap tugas dan wewenang Kepala Badan Pertanahan Bone, dalam proses penerbitan sertifikat – sertifikat Hak Milik No.61 dan No. 01 yaitu ketidakcermatan dan ketidaktelitiannya dalam memeriksa dan meneliti data – data fisik dan data – data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan Riwayat tanah dan penilaian kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah melalui pengecekan warkah yang ada di Kantor Badan Pertanahan Bone Makassar.

Pertimbangan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda/*overlapping* ini sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku yaitu berdasarkan ketentuan ketidaktercermatan dan ketidaktelitiannya dalam memeriksa dan meneliti data – data fisik dan data yuridis baik secara langsung di lapangan maupun dalam hal penyelidikan riwayat tanah dan kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah melalui pengecekan warkah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Bone Makassar.

Pertimbangan hukum hakim pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda/*overlapping* ini sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku yaitu berdasarkan ketentuan hukum Agraria, penerbitan sertifikat – sertifikat Hak Milik No.61 dan No.01 secara yuridis tidak menjamin adanya kepastian hukum, hal ini bertentangan dengan tujuan diadakannya pendaftaran tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sedangkan berdasarkan ketentuan hukum Tata Usaha Negara bahwa sertifikat Hak Milik No.61 dan No.01 yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, Badan Pertanahan Nasional adalah cacat hukum, karena

diterbitkan bertentangan dengan asas – asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas kecermatan dan asas kepastian hukum Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986.

## SARAN

Bagi Penggugat PT. Perkebunan Nusantara XIV karena gugatan diterima oleh Majelis Hakim. Tergugat tidak bisa mengajukan kasasi, setelah diterimanya surat persetujuan perpanjangan HGU diharapkan dapat mempergunakan Tanah HGU tersebut sesuai dengan izin an peruntukan secara optimal.

Bagi Tergugat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bone untuk lebih cermat dalam mengeluarkan sertifikat, sehingga tidak merugikan pihak lain dan diharapkan dapat lebih mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) agar tidak terjadinya Sertifikat Ganda/*Overlapping*.

Bagi tergugat intervensi untuk mengajukan kembali hak atas tanah Negara yang secara nyata dikuasai sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para pihak juga harus memahami bahwa prosedur yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan itu sebenarnya guna kepentingan para pihak sendiri. Karena dengan adanya penyimpangan akan mengancam hak kepemilikan yang mereka miliki, maka dari itu para pihak harus menyadari betapa pentingnya prosedur pembuatan sertifikat yang benar meskipun dapat dibidang tidak gampang dan membutuhkan kesabaran. Dan juga agar lebih berhati-hati dan apabila terdapat permasalahan tanah mengenai diusahakan terlebih dahulu penyelesaiannya melalui musyawarah muwakat, jika sudah tidak ditemukan titik terang sampai batas waktu yang diinginkan baru melalui jalur hukum. Jika penyelesaian melalui jalur hukum maka diharapkan dapat menerima segala konsekuensi dan menjalani putusan pengadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Arba, Muhammad. 2021. *Hukum Agraria Indonesia*. Sinar Grafika.

Marzuki, Peter Mahmud. 2016. “Penelitian Hukum, Edisi Revisi, Cetakan Ke-12.” *Jakarta: Kencana*.

REZKIUTAMI, PUTRIA. Y. U. n. d. “Kajian Hukum Pelaksanaan Program Pembaharuan Agraria Nasional Di Kabupaten Serdang Bedagai.” *Premise Law Journal* 1: 13975.

Sumardjono, Maria S. 2001. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas.

- Fajar, ND Mukti dan Yulianto Achmad. 2007. *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- The Republic Of Indonesia, Government. 1960. "Law of Republic of Indonesia Number 5 of 1960 Concerning Basic Regulation for Agrarian Principle (Basic Agrarian Law)." (5):1-34.

#### **Jurnal/Artikel Imiah/paper**

- Yulita, Christina. 2016. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) HUKUM ADMINISTRASI NEGARA*. edited by I. Nasima. Jakarta.
- Widodo, Hananto. 2019. *Mahar Politik*. Surabaya.
- Persaulian, Anggiat Perdamean and Sudjito. 2019. *Masalah Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dikota Banjarbaru (Putusan Nomor :24/G/2014/PTUN.BJM)*. *Jurnal Agraria Dan Pertanahan 5*

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (bkn.go.id 1945)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (The Republic Of Indonesia 1960)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Anon 1997)
- Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional 1999)