

**PENYELESAIAN SENGKETA HAK ATAS
TANAH YANG DISEBABKAN OLEH PENERBITAN
SERTIFIKAT YANG CACAT HUKUM¹**

Oleh : Brian Eric Hamenda²

Goodlieb N. Mamahit³

Daniel F. Aling⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimanakah faktor penyebab terjadinya sertifikat atas tanah yang dikategorikan sebagai sertifikat cacat hukum dan bagaimanakah penyelesaian sengketa akibat diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang cacat hukum yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Sertifikat cacat hukum adalah sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan (BPN), namun dalam sertifikat tersebut terdapat hal-hal yang menyebabkan batalnya sertifikat itu yang disebabkan oleh karena dalam pengurusannya terdapat unsur unsur paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-lain. Atau bisa disebabkan karena prosedur formilnya tidak sesuai atau dilanggar. Sertifikat yang dikategorikan cacat hukum juga dapat disebabkan oleh cacat hukum karena kesalahan administrasi oleh Badan Pertanahan Nasional yang meliputi salah prosedur, kesalahan subjek hak dan kesalahan luas tanah yang sebelumnya tidak diketahui sampai keluarnya sertifikat, sehingga dikemudian hari terdapat bantahan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan. 2. Pada umumnya sifat dari sengketa tanah adalah karena adanya pengaduan yang mengandung pertentangan hak atas tanah yang merugikan pihak yang merasa lebih berhak atas tanah. Hal yang menimbulkan sengketa ketika sertifikat yang diterbitkan Instansi Badan Pertanahan dikategorikan sebagai cacat hukum sehingga harus diselesaikan oleh para pihak yang terkait dengan dengan sertifikat tersebut. Penyelesaian secara administrasi dapat dilakukan oleh BPN, penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pembatalan sertifikat dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha

Negara (PTUN) dan di luar pengadilan. Penyelesaian melalui Pengadilan dilakukan apabila usaha-usaha melalui cara musyawarah mengalami jalan buntu, atau ternyata ada masalah - masalah prinsipil yang harus diselesaikan oleh instansi lain yang berwenang, misalnya pengadilan, maka kepada para pihak yang bersangkutan untuk mengajukan masalahnya ke pengadilan.

Kata kunci: sertifikat; sengketa hak atas tanah;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sertifikat cacat hukum adalah tanda bukti hak atas tanah (sertifikat hak atas tanah) yang telah diterbitkan dan terdapat hal-hal yang menyebabkan batalnya, karena dalam pengurusannya terdapat unsur-unsur paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-lain. Atau prosedur formilnya tidak sesuai atau dilanggar, serta akibat hukumnya batal. Sertifikat hak atas tanah yang telah didaftarkan kemungkinan masih banyak terjadi permasalahan yang dapat menimbulkan sengketa sehingga berujung pada permohonan pembatalan terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut melalui proses pengadilan.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah faktor penyebab terjadinya sertifikat atas tanah yang dikategorikan sebagai sertifikat cacat hukum ?
2. Bagaimanakah penyelesaian sengketa akibat diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang cacat hukum ?

C. Metode Penelitian

Penelitian dilakukannya dengan cara meneliti bahan pustaka yang dinamakan penelitian hukum kepustakaan.⁵

PEMBAHASAN

A. Faktor Penyebab Terjadinya Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Dikategorikan Sebagai Cacat Hukum

Pada saat ini banyak sekali kita melihat dan mendengar sertifikat yang dimiliki seseorang itu tidak bisa digunakan sebagai alat bukti apabila terjadinya sengketa tanah di Pengadilan.

¹ Artiekl Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101444

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 14.

Sehingga seringkali sertifikat yang dimiliki tidak lagi dapat dipertahankan sebagai hak yang dimiliki seseorang terhadap sebidang dikarenakan sertifikat yang mereka miliki itu cacat hukum.

Sertifikat cacat hukum adalah penerbitan sertifikat yang keliru pada saat penerbitannya. Keliru pada saat penerbitannya dapat terjadi karena cacat hukum administrasi dan cacat kepemilikan. Suatu Sertifikat Hak Atas Tanah dikatakan cacat hukum administrasi apabila melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 107 PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999, sedangkan dikatakan cacat kepemilikan apabila Sertifikat yang diterbitkan tersebut didasarkan kepada alas hak/bukti kepemilikan yang tidak sah. Cacat kepemilikan ini terjadi apabila bukti-bukti/alas hak peralihan tanah tersebut diperoleh dengan cara melawan hukum.

Adapun bentuk-bentuk Sertifikat Cacat Hukum :

1) Sertifikat Palsu

Sertifikat disebut Sertifikat palsu, apabila :⁶

- a. Data pembuatan Sertifikat palsu atau dipalsukan;
- b. Tanda tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dipalsukan;
- c. Blanko yang dipergunakan untuk membuat Sertifikat merupakan blanko yang palsu/bukan blanko yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Sebuah Sertifikat dinyatakan palsu atau tidak, dapat diketahui dari buku tanah yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu bahwa data yang ada pada Sertifikat tidak sesuai dengan data yang ada pada buku tanah.

Meskipun jumlah sertifikat palsu relatif tidak banyak, namun adanya sertifikat palsu dapat menimbulkan

kerawanan-kerawanan tersendiri dalam bidang pertanahan. Umumnya sertifikat palsu ini dibuat terhadap tanah-tanah yang masih kosong dan mempunyai

nilai tanah yang cukup tinggi, serta terhadap tanah-tanah yang sertifikatnya masih menggunakan blanko sertifikat lama.

Untuk memonitor setiap lembar sertifikat palsu yang telah beredar tidaklah mudah, sehingga masih saja adanya sertifikat palsu meskipun telah ada usaha-usaha pencegahannya. Upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat palsu ini telah dilakukan dengan:⁷

1. Blanko Sertifikat dicetak demikian rupa dengan teknik pencetakan mutakhir sehingga sulit dipalsukan dan ditunjang dengan pengelolaan yang tertib.
2. Meningkatkan tertib administrasi pertanahan.
3. Upaya-upaya untuk mencegah dan mendeteksi Sertifikat palsu

Apabila pada suatu ketika Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengetahui adanya Sertifikat Palsu, sementara pihak Badan Pertanahan Nasional tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan bahwa sertifikat yang dimaksud adalah palsu, maka sertifikat yang sebenarnya palsu tersebut, diteliti, kemudian distempel dengan kata-kata: "*Sertifikat ini bukan produk Badan Pertanahan Nasional*", dan perlu dilaporkan kepada pihak kepolisian setempat untuk diadakan penelitian lebih lanjut.

2) Sertifikat Asli Tapi Palsu

Sertifikat asli tetapi palsu, yaitu sertifikat secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan penerbitan sertifikat tersebut palsu.⁸

Sertifikat semacam itu tentunya harus dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku serta ditarik dari peredaran setelah dibuktikan melalui proses di Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara, bahwa surat keterangan yang merupakan dokumen yang mendasari penerbitan sertifikat tersebut adalah palsu. Termasuk kategori sertifikat asli

⁶ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya* (Jakarta :Prestasi Pustaka, 2002) Hlm: 136.

⁷ Ali Achmad Chomzah, *Ibid*, Hlm : 137

⁸ *Ibid*, Hlm : 138

tetapi palsu, yaitu sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang/tidak lengkap. Upaya untuk mencegah terjadinya sertifikat asli tetapi palsu, yaitu dengan meningkatkan kecepatan dan ketelitian aparat yang memproses pembuatan penerbitan sertifikat.

3) 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.⁹ Yang tidak termasuk dalam kategori Sertifikat Ganda yaitu :

- a. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang hilang;
- b. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang rusak;
- c. Sertifikat yang diterbitkan sebagai pengganti sertifikat yang dibatalkan. Hal ini disebabkan karena sertifikat-sertifikat dimaksud diatas telah dinyatakan dan tidak berlaku sebagai tanda bukti.
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan, karena menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal yang dimaksud memang dimungkinkan.

Sertifikat ganda sering terjadi di wilayah-wilayah yang masih kosong, belum dibangun dan di daerah perbatasan kota dimana untuk lokasi tersebut belum ada peta-peta pendaftaran tanahnya. Sertifikat ganda dapat terjadi karena beberapa hal sebagai berikut :¹⁰

- a. Pada waktu dilakukan pengukuran atau penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah;

- b. Adanya surat bukti atau pengakuan hak dibelakang hari terbukti mengandung ketidakbenaran, kepalsuan atau sudah tidak berlaku lagi;
- c. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.
- d. Kasus penertiban lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain (tidak diketahui oleh anak-anaknya) dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnya menyertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.

Upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat ganda yaitu melalui program Pengadaan Peta Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian dalam melaksanakan pengadaan peta pendaftaran tanah ini memerlukan dana dan waktu, maka pengadaanya dilakukan secara bertahap melalui pendekatan pengukuran desa demi desa, sebagai tercantum dalam ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Bedasarkan apa yang dilakukan diatas bahwa dalam proses penerbitan sertifikat didahului dengan pendaftaran tanah dan mengenai pendaftaran tanah ini secara yuridis formal telah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan aturan-aturan pendaftaran tanah tersebut sehingga dapat diketahui apa yang menjadi faktor-faktor terbitnya sertifikat diatas tanah orang lain diantaranya adalah faktor intern :

1. Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.
2. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada

⁹ Ali Achmad Chomzah, *Ibid* Hlm : 139

¹⁰ *Ibid*. Hlm: 140-141

aparatus bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.

3. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Selain dari pada faktor intern hal ini juga dipengaruhi oleh faktor *ekstern* antara lain:

1. Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah.
2. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.
3. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

Sertifikat tanah merupakan produk yang dihasilkan atau yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam proses penerbitan sertifikat tanah diharapkan sikap kehati-hatian dari pejabat tata usaha negara sehingga tidak mengakitkannya sertifikat yang cacat hukum atau cacat administrasi dan terjaminnya rasa aman akan kepastian hukum bagi pemilik sertifikat tanah tersebut.

Disamping hal-hal diatas, secara khusus cacat hukum terhadap keberadaan sertifikat tanah, terjadi akibat beberapa faktor :

1. Cacat administrasi, meliputi kesalahan prosedur, kesalahan subjek hak dan perhitungan luas, hal ini terjadi pada waktu si pemohon ingin mengajukan penerbitan sertifikat ke Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sesuai dengan prosedurnya dalam hal ini si pemohon terlebih dahulu harus melengkapi surat-surat yang diperlukan, antara lain:
 - a. Surat keterangan kepala desa bahwa sipemohon mempunyai sebidang tanah yang belum terdaftar (hak milik yang

dikuasai selama ini serta lokasi dengan batas-batasnya)

- b. Tanah tidak dalam keadaan sengketa, tidak digadaikan dan tidak dalam sitaan.
- c. Surat-surat yang harus ditanda tangani oleh pihak-pihak yang berkepentingan atau yang berhak. Seperti pihak-pihak yang tanahnya berbatasan langsung dengan tanah yang akan disertifikatkan baik sebelah utara, barat, selatan maupun timur. Dan tanda tangan oleh Ketua RT/RW, dan Kepala Desa.
- d. Surat pengantar yang berisikan dan menerangkan bahwa tanah tersebut benar-benar kepunyaan mereka

Berdasarkan surat keterangan bukti-bukti tersebut terdapat kemungkinan kesalahan dalam penetapan luas tanah ataupun letak tanah. Ini disebabkan karena pihak pemerintahan desa tidak mengecek ke lapangan, hanya berdasarkan keterangan dari pemohon saja. Dan selanjutnya surat keterangan tersebut dibuat pengantarnya untuk pengurusan penerbitan sertifikat ke tingkat kecamatan, dan pihak kecamatan akan pula membuat surat pengantar ke kantor Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan surat-surat tersebut maka BPN dapat memproses penerbitan sertifikat pemohon dan saat sertifikat telah diterbitkan diketahui bahwa sertipikat pemohon dan saat sertipikat telah diterbitkan diketahui bahwa sertifikat tersebut telah menyalahi prosedur administrasi. Untuk menyelesaikan masalah ini biasanya BPN akan melakukan pengecekan ulang melalui penelitian dan dan melakukan pencegahan mutasi atau pemindahtanganan.

2. Sertifikat cacat hukum karena putusan pengadilan

Sertifikat cacat hukum karena putusan pengadilan diakibatkan dalam permohonan penerbitan sertipikat tersebut terdapat unsur-unsur penipuan, paksaan dan pemalsuan yang menyebabkan sertifikat tersebut harus dibatalkan. Penipuan yang dimaksud adalah penipuan terhadap data-data, orang yang tidak berhak menjadi berhak. **Paksaan** dengan jalan memaksa untuk memberikan keterangan-keterangan demi memperkuat kepemilikan tanah tersebut, padahal sebenarnya dia tidak berhak atas tanah tersebut. **Pemalsuan** terjadi

apabila surat-surat yang diperlukan tidak bisa diperoleh dengan baik, maka dipalsukan identitas melalui Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Selanjutnya dalam Pasal 107 Permen Agraria 9/1999 disebutkan bahwa Cacat hukum administratif sebagaimana dimaksud dalam pasal 106 (1) adalah :¹¹

- a. kesalahan prosedur
- b. kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan
- c. kesalahan subjek hak
- d. kesalahan objek hak
- e. kesalahan jenis hak
- f. kesalahan perhitungan luas
- g. terdapat tumpang tindih hak atas tanah
- h. data yuridis atau data data fisik tidak benar; atau
- i. kesalahan lainnya yang bersifat administrative

B. Penyelesaian Sengketa Akibat Diterbitkannya Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Cacat Hukum

Secara umum, dalam sistem hukum Nasional di Indonesia ada dua cara penyelesaian sengketa yang diterapkan untuk menangani dan menyelesaikan sengketa hukum, khususnya bidang perdata yaitu melalui pengadilan (*litigasi*) dan luar pengadilan (*nonlitigasi*) atau lebih dikenal dengan alternatif penyelesaian sengketa. Penyelesaian sengketa nonlitigasi merupakan penyelesaian di luar pengadilan, yang dikenal juga dengan istilah penyelesaian sengketa alternatif. Penyelesaian sengketa alternatif atau *alternative dispute resolution* (ADR), adalah penyelesaian sengketa yang didasarkan pada kata sepakat (*konsensus*) yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa baik tanpa ataupun dengan bantuan pihak ketiga yang netral¹².

Penyelesaian *nonlitigasi* merupakan mekanisme penyelesaian sengketa yang dilandasi oleh prinsip pemecahan masalah dengan bekerja sama yang disertai dengan itikad baik oleh kedua belah pihak untuk menemukan *win-win solution*. Proses pemecahan masalah dilakukan secara tertutup

untuk umum dan kerahasiaan para pihak terjamin serta proses beracaranya lebih cepat dan efisien. Penyelesaian litigasi cenderung menghasilkan masalah baru karena sifatnya adalah *win lose*, tidak responsif, waktu beracaranya relatif lambat dan sering dilakukan dengan terbuka untuk umum¹³.

Bentuk penyelesaian atau pemecahan masalah yang terjadi akibat adanya sertifikat cacat hukum, biasanya ditempuh melalui dua cara:

- a. Penyelesaian secara administrasi oleh BPN
 1. Pengaduan atau keberatan oleh masyarakat
Penyelesaian administrasi ini ditempuh oleh BPN diawali dengan adanya pengaduan/keberatan dari masyarakat yaitu orang atau badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan BPN, yang mana keputusan tersebut dirasa merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu.
Dengan adanya pengaduan tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari pejabat yang berwenang untuk itu. Adapun kewenangan untuk melakukan koreksi tersebut berada di tangan Kepala Badan Pertanahan Nasional setempat.
 2. Penelitian dan Pengumpulan Data
Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini, akan mengadakan penelitian terhadap berkas yang diadukan tersebut. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak.
Apabila data yang disampaikan secara langsung pada BPN masih kurang lengkap atau kurang jelas, maka BPN akan meminta penjelasan dan kelengkapan data beserta saran kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dimana letak tanah yang disengketakan.

¹¹ Peraturan Menteri Agraria 9/1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

¹² Runtung, "Pemberdayaan Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Indonesia" Pidato Guru Besar Fakultas Hukum USU, Medan : USU Press. 2006. Hlm 2.

¹³ Frans Hendra Winarta, "Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional" Jakarta : Sinar Grafika, 2012. Hlm 9 - 28

Selanjutnya setelah lengkap semua data yang diperlukan, kemudian diadakan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur, kewenangan dan penerapan hukumnya.¹⁴

3. Pencegahan mutasi (penetapan *status quo*)
Agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan tersebut mengadakan penelitian dan apabila dari keyakinannya memang harus di *status-quo*, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa (Surat Edaran Kepala BPN tahun 1992).

Dalam hal melakukan tindakan *status-quo*, Kepala BPN haruslah bertindak secara hati-hati dan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, antara lain asas kecermatan dan ketelitian, asas keterbukaan, asas persamaan dalam melayani kepentingan masyarakat dan memperhatikan pihak-pihak yang bersengketa. (SF.Marbun, 2001: 214)

4. Penyelesaian dengan jalan musyawarah
Terhadap sengketa hak atas tanah yang disampaikan ke BPN untuk diminta penyelesaiannya, apabila bisa dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui musyawarah. Penyelesaian melalui musyawarah ini biasanya pihak BPN diminta sebagai mediatornya, agar bisa diselesaikan dengan jalan damai serta adanya saling menghormati antara pihak yang bersengketa. Apabila tercapai penyelesaian secara musyawarah, harus pula disertai dengan bukti yang tertulis seperti: Surat Pemberitahuan (SP) untuk para pihak, Berita Acara Rapat (BAR) dan terakhir sebagai bukti adanya perdamaian dituangkan dalam Akta Perdamaian yang bila perlu dibuat dihadapan notaries sehingga mempunyai kekuatan bukti yang sempurna.

Konsekwensi dari penyelesaian secara administrasi yang betul betul telah ditemukan adanya cacat administrasi dalam penerbitan

sertifikat yang diajukan keberatannya oleh orang/badan hukum adalah pencabutan atau pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan (sertifikat tanah) oleh kepala BPN. Yang menjadi dasar kewenangan tersebut adalah:

- UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Keppres Nomor 26 tahun 1988 tentang Pembentukan Badan Pertanahan Nasional (Pasal 16 Sub c)
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999

Prosedur pembatalan hak atas tanah karena adanya cacat administrasi adalah:

1. Permohonan pembatalan hak atas tanah diajukan secara tertulis yang memuat:
 - a. Keterangan mengenai pemohon yang meliputi nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan
 - b. Keterangan mengenai tanah yang meliputi data yuridis yaitu keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan bebanbeban lain yang berada di atasnya. Dan data fisik yaitu keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah termasuk gambar situasi, tanggal dan nomor sertifikat.
 - c. Alasan permohonan pembatalan
 - d. Foto copy surat keputusan atau sertifikat.
2. Permohonan pembatalan di ajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi wilayah letak tanah yang bersangkutan.
3. Setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Badan Pertanahan akan:
 - a. Memeriksa dan meneliti ke-lengkapan data yuridis dan data fisik
 - b. Mencatat dalam formulir isian
 - c. Memberikan tanda terima berkas permohonan.
4. Jika keputusan pembatalan hak dilimpahkan kepada kepala kantor wilayah, maka kepala kantor pertanahan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada kantor wilayah disertai pendapat dan pertimbangannya, kemudian kantor badan pertanahan propinsi (wilayah) memerintahkan kepada kepala bidang hak

¹⁴ Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah, Sertifikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Pustaka Nasional, 2003. Hal. 30

atas tanah untuk mencatat dalam formulir isian.

5. Kepala kantor badan pertanahan wilayah dan kepala kantor badan pertanahan daerah memeriksa kelayakan permohonan pembatalan dapat atau tidak dikabulkannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 6. Kepala kantor badan pertanahan propinsi menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah yang dimohonkan jika diterima, atau jika ditolak harus disertai dengan alasan penolakannya.
 7. Keputusan pembatalan hak atau keputusan penolakan pembatalan hak disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada para pihak.
- b. Penyelesaian melalui pengadilan

Apabila penyelesaian melalui musyawarah di antara pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian juga dengan penyelesaian secara administrasi oleh BPN secara sepihak tidak dapat diterima oleh para pihak yang bersengketa, maka penyelesaian terakhir yang ditempuh adalah harus melalui pengadilan.

Setelah melalui persidangan terdapat kemungkinan, apakah gugatan dari pihak penggugat diterima atau ditolak. Apabila gugatan ditolak berarti sertifikat yang sudah diterbitkan itu benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Maka Kepala BPN dapat juga mengeluarkan suatu keputusan yang berisi penolakan terhadap tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas sertifikat tersebut. Sebagai konsekwensi dari penolakan, berarti keputusan terhadap sertifikat yang sudah diterbitkan tetap benar dan sah. Sementara menunggu keputusan pengadilan, sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi pejabat BPN untuk mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan.

Hak ini dimaksudkan untuk menghindari timbulnya kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga. Apabila gugatan penggugat diterima berarti akan terjadi pembatalan atau pencabutan terhadap suatu surat keputusan yang telah diterbitkan oleh pejabat tata usaha Negara dibidang pertanahan yang berupa sertifikat. Setelah adanya putusan hakim yang mempunyai

kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijcde*), maka kepala kantor pertanahan Kab./Kota setempat melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan/pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan sesuai dengan putusan di atas.

Menurut Ali Achmad Chomzah, kewenangan administrasi untuk mencabut dan membatalkan suatu surat keputusan pemberian hak atas tanah adalah menjadi kewenangan kepala BPN termasuk langkah-langkah kebijakan yang akan diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan (*non eksekutable*). Semua ini agar diserahkan kepada Kepala BPN untuk menilainya dan mengambil langkah lebih lanjut.¹⁵

Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah dan keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan tanah. Pembatalan dilakukan dengan Keputusan Menteri Agraria dan menteri dapat melimpahkannya kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Propinsi atau pejabat yang ditunjuk. Berdasarkan uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa keputusan hakim dalam hal ini hanya putusan yang menyatakan bahwa memang telah terdapat cacat hukum dalam penerbitan suatu sertifikat. Sedangkan dalam hal pembatalan/pencabutan suatu sertifikat yang dinyatakan cacat hukum itu adalah merupakan kewenangan dari Menteri Agraria beserta jajarannya baik ditingkat Propinsi (wilayah) maupun Kabupaten/Kota (daerah).

Setelah diketahui bahwa BPN merupakan Pejabat TUN, dan sertipikat hak atas tanah itu merupakan KTUN, maka sengketanya termasuk sengketa TUN. Dalam penyelesaian sengketa TUN, dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu dengan upaya administratif dan kemudian melalui PTUN. Upaya administratif ini berupa keberatan yang diajukan kepada penerbit KTUN, dalam hal ini BPN. Jadi dalam Sengketa TUN, yang didahulukan penyelesaiannya adalah melalui upaya administratif, setelah itu baru ke PTUN

Hasan Basri menjabarkan bahwa pengajuan pembatalan melalui Kantor Pertanahan, dapat diajukan pembatalan karena cacat hukum

¹⁵ Achmad Chomzah, *op-cit*, hal. 34

administratif melalui:¹⁶

Pertama, Pemohonan (Pasal 108-118 PMNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999). Pengajuan pemohon.pembatalan diajukan secara tertulis, dapat diajukan langsung kepada Kepala BPN atau melalui Kepala Kantor Pertanahan yang memuat:

1. Keterangan mengenai diri pemohon:
 - a. Perorangan: Nama, Umur, Kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan disertai fotocopy surat bukti identintas, surat bukti kewarganeraan;
 - b. Badan Hukum: nama, tempat, kedudukan, akta, atau peraturan pendiriannya disertai fotocopynya.
2. Keterangan mengenai tanahnya meliputi data yuridis dan data fisik:
 - a. Memuat nomor dan jenis hak disertai fotocopy surat keputusan dan atau sertipikat;
 - b. Letak, batas, dan luas tanah disertai fotocopy Surat Ukur atau Gambar situasi;
 - c. Jenis penggunaan tanah (pertanian atau perumahan).
5. Alasan permohonan pembatalan disertai keterangan lain sebagai data pendukungnya. Atas permohonan dimaksud, pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan hak dan disampaikan kepada pemohon.

Kedua, Tanpa Permohonan (Pasal 106, 103 PMNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999):

1. Pembatalan hak atas tanah Terlebih dahulu dilakukan penelitian data fisik dan data yuridis terhadap keputusan pemberian hak atas tanah dan/atau Sertipikat hak atas tanah yang diduga terdapat kecacatan;
2. Hasil penelitian kemudian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Propinsi dengan menyertakan hasil dari penelitian data fisik dan data yuridis dan telaahan/pendapat kantor pertanahan pemeriksa;
3. Bilamana berdasarkan data fisik dan data yuridis yang telah diteliti, dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala Kanwil BPN Propinsi menerbitkan keputusan yang dapat berupa pembatalan atau penolakan pembatalan. Keputusan yang

diambil memuat alasan dan dasar hukumnya;

4. Bilamana kewenangan pembatalan terletak pada Kepala BPN, maka Kanwil mengirimkan hasil penelitian beserta hasil telaahan dan pendapat. Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan hasil telaah dan pendapat;
5. Kepala BPN selanjutnya akan meneliti dan mempertimbangkan telaahan yang ada, untuk selanjutnya mengambil kesimpulan dapat atau tidaknya dikeluarkan keputusan pembatalan hak. Bilamana dinilai telah cukup untuk mengambil keputusan, maka Kepala BPN menerbitkan keputusan pembatalan atau penolakan yang disertai alasan-alasannya.

Ketiga, Pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan tetap.

1. Keputusan pembatalan hak atas tanah ini dilaksanakan berdasarkan permohonan yang berkepentingan;
2. Putusan pengadilan yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan adalah putusan yang dalam amarnya meliputi pernyataan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu (Pasal 124 ayat (2) PMNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999); Proses pelaksanaan pembatalannya, yaitu:
 - b. Permohonan diajukan secara tertulis kepada Kepala BPN atau melalui Kanwil BPN Propinsi atau Kantor Pertanahan;
 - c. Setiap satu permohonan disyaratkan hanya memuat untuk satu atau beberapa hak atas tanah tertentu yang letaknya berada dalam satu wilayah Kabupaten atau Kota;
 - d. Permohonan memuat:
 - 1) Keterangan pemohon baik pemohon perorangan maupun badan hukum. Keterangan ini disertai fotocopy bukti diri termasuk bukti kewarganegaraan bagi pemohon perorangan, dan akta pendirian perusahaan serta perubahannya apabila pemohon badan hukum;
 - 2) Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik tanah yang sedang disengketakan. Data memuat nomor dan jenis hak,

¹⁶ Hasan Basri, Penyelesaian Sengketa Pertanahan, Bina Cipta, Jakarta, 1989, hal. 54-58

letak, batas, dan luas tanah, jenis penggunaan tanahnya. Keterangan ini dilengkapi dengan melampirkan surat keputusan dan/atau Sertipikat hak atas tanah dan surat-surat lain yang diperlukan untuk mendukung pengajuan pembatalan hak atas tanah;

- 3) Alasan-alasan mengajukan permohonan pembatalan;
- 4) Fotocopy putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga putusan yang berkekuatan hukum tetap;
- 5) Berita acara eksekusi, apabila untuk perkara perdata atau pidana;
- 6) Surat-surat lain yang berkaitan dengan permohonan pembatalan;

Berdasarkan berkas permohonan dan bukti-bukti pendukung yang telah disampaikan dari Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota atau Kanwil BPN Propinsi, selanjutnya Kepala BPN: Memutuskan permohonan tersebut dengan menerbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah; Memberitahukan bahwa amar putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan disertai pertimbangan dan alasan untuk selanjutnya Kepala BPN meminta fatwa kepada Mahkamah Agung tentang amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan tersebut; serta Terhadap permohonan baik yang dikabulkan dengan menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atas tanah, atau penolakan karena amar putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan (*non executable*), disampaikan melalui surat tercatat atau cara lain yang menjamin sampainya keputusan atau pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

Hasan Basri menambahkan bahwa penyelesaian melalui Instansi BPN seperti telah dijabarkan di atas ini dilakukan melalui langkah-langkah:¹⁷

Pertama, Adanya Pengaduan. Dalam pengaduan berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang dipersengketakan atau tanah konflik dengan dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian dengan disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya sehingga tidak merugikan pengadu.

Kedua, Penelitian dan Pengumpulan Data.

Setelah berkas pengaduan diterima pejabat yang berwenang mengadakan penelitian terhadap data atau administrasi maupun hasil di lapangan atau fisik mengenai penguasaannya sehingga dapat disimpulkan pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

Ketiga, Pencegahan (Mutasi). Mutasi tidak boleh dilakukan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum. Apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa atau dilakukan pencegahan/penghentian sementara terhadap segala bentuk perubahan (mutasi) tanah sengketa.

Keempat, Musyawarah. Penyelesaian melalui cara musyawarah merupakan langkah pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa, seringkali menempatkan pihak instansi atau Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian secara kekeluargaan ini, sehingga diperlukan sikap tidak memihak dan tidak melakukan tekanan-tekanan, justru mengemukakan cara penyelesaiannya.

Kelima, Pencabutan atau Pembatalan Surat Keputusan TUN di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN. Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dimengerti bahwa penyelesaian sengketa melalui Pengadilan ini dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena mengadakan peninjauan kembali atas Keputusan TUN yang telah dikeluarkannya tidak dapat diterima oleh pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui Pengadilan

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sertifikat cacat hukum adalah sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan (BPN), namun dalam sertifikat tersebut terdapat hal-hal yang menyebabkan batalnya sertifikat itu yang disebabkan oleh karena dalam pengurusannya terdapat unsur unsur paksaan, kekeliruan, penipuan dan lain-

¹⁷ Hasan Basri, Ibid, hal. 60

lain. Atau bisa disebabkan karena prosedur formilnya tidak sesuai atau dilanggar. Sertifikat yang dikategorikan cacat hukum juga dapat disebabkan oleh cacat hukum karena kesalahan administrasi oleh Badan Pertanahan Nasional yang meliputi salah prosedur, kesalahan subjek hak dan kesalahan luas tanah yang sebelumnya tidak diketahui sampai keluarnya sertifikat, sehingga dikemudian hari terdapat bantahan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan.

2. Pada umumnya sifat dari sengketa tanah adalah karena adanya pengaduan yang mengandung pertentangan hak atas tanah yang merugikan pihak yang merasa lebih berhak atas tanah. Hal yang menimbulkan sengketa ketika sertifikat yang diterbitkan Instansi Badan Pertanahan dikategorikan sebagai cacat hukum sehingga harus diselesaikan oleh para pihak yang terkait dengan dengan sertifikat tersebut. Penyelesaian secara administrasi dapat dilakukan oleh BPN, penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pembatalan sertifikat dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan di luar pengadilan. Penyelesaian melalui Pengadilan dilakukan apabila usaha-usaha melalui cara musyawarah mengalami jalan buntu, atau ternyata ada masalah - masalah prinsipil yang harus diselesaikan oleh instansi lain yang berwenang, misalnya pengadilan, maka kepada para pihak yang bersangkutan untuk mengajukan masalahnya ke pengadilan.

B. Saran

1. Mengingat bahwa masalah pertanahan merupakan masalah yang prinsipil yang harus selalu dilindungi oleh Pemerintah akan kegunaannya dan fungsi dan kepemilikan haknya, maka diharapkan Kantor Pertanahan selaku instansi yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah harus benar-benar menelusuri adanya cacat hukum yang bisa timbul yang diakibatkan oleh instansi tersebut, sehingga tidak merugikan para pemilik hak atas tanah, dalam arti bahwa Setiap pemegang hak atas tanah selalu harus mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum.
2. Diharapkan juga instansi yang berkompeten dalam penyelesaian sengketa tersebut, senantiasa harus memperhatikan dan selalu mendasarkan kepada peraturan yang berlaku, termasuk memperhatikan keseimbangan kepentingan- kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukumnya serta penyelesaian ini diusahakan harus tuntas, serta diberlakukan hak yang sama didepan hukum demi sebuah keadilan sehingga manfaat dan fungsi dari pada tanah dapat membawa manfaat dan kemakmuran bagi rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- AP Parlindungan, *Pendaftaran tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju
- Basri Hasan, 1989, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Bina Cipta, Jakarta.
- Budiman Elfachri, "*Peradilan Agraria (Solusi Alternatif penuntasan Sengketa Agraria)*" *Jurnal Hukum USU* Vol. 01. No.1, Tahun 2005.
- Chomzah Ali Ahmad, 2003, *Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah, Sertifikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Pustaka Nasional.
- , 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya* (Jakarta :Prestasi Pustaka.)
- Estiani, Adya Paramita Prabandari, *Tinjauan Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Akta Cacat Hukum*, *Jurnal Notarius*, Volume 12 No. 2, 2019.
- Harlandja Satria Braja, 2018, *Perlindungan Hukum Pemegang Hak ATas Tanah Terhadap Objek Yang Sama (Studi Putusan Nomor Putusan.)*
- Harsono Boedi. 1999, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1 (Hukum Tanah Nasional)*, Jakarta: Jembatan.
- H. Aridi, M. Natsir Asnawi, *Batasan Kewenangan Pengadilan Dalam Sengketa Hak Milik Atas Tanah*, *Jurnal Publikasi Pengadilan Agama Yogyakarta*

Indroharto, 1996, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, *Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Limbong Benhard, 2011, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta

Maria Sumardjono S.W., 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta: Kompas