

**TANGGUNGJAWAB BADAN PERTANAHAN
NASIONAL MENURUT PERATURAN
PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997
TERHADAP TUMPANG TINDIH KEPEMILIKAN
TANAH¹**

Oleh: Angelia Ingrid Lumenta²

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana sistem pendaftaran Tanah dikaitkan dengan terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah dan bagaimana tanggung jawab hukum Kepala Badan Pertanahan Nasional Sulawesi Utara terhadap tumpang tindih kepemilikan tanah. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan: 1. Sistem pendaftaran tanah sudah diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah, walau sistim sudah baik tapi ternyata masih banyak terjadi masalah tanah terutama menyangkut tumpang tindih kepemilikan. Tumpang tindih kepemilikan terutama terjadi pada tanah-tanah yang belum terdaftar khususnya tanah-tanah adat yang peralihannya berdasarkan kepercayaan dan tidak ada bukti autentik. Aspek lain yaitu tumpang tindih kepemilikan disebabkan adalah sertifikat tanah ganda yang dikeluarkan oleh BPN terhadap satu objek tanah sertifikat ganda yang disebabkan karena ketidakcermatan dalam proses pendaftaran tanah atau ada unsur lain yang dilakukan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional). 2. Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab secara mutlak terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah akibat dari tidak cermatnya sistim pendaftaran tanah. Kepala BPN bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala BPN. Sistim tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan BPN bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah sebagai penyebab sengketa tanah mutlak

merupakan tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Kata kunci: Tanggungjawab, Badan Pertanahan Nasional, tumpang tindih, kepemilikan tanah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendaftaran Tanah adalah proses untuk mendapatkan kepastian hak terhadap kepemilikan atas tanah, baik hak milik, maupun hak lainnya. Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 menegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, kepemilikan tanah oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Untuk pelaksanaan pendaftaran tanah Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dengan pendaftaran tanah, yang kemudian digantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997³.

Pada kenyataannya masih terjadi masalah dalam pendaftaran tanah di Kota Manado yaitu masih munculnya sertifikat ganda serta tumpang tindih kepemilikan atas satu objek tanah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem pendaftaran Tanah dikaitkan dengan terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah ?
2. Bagaimana tanggung jawab hukum Kepala Badan Pertanahan Nasional Sulawesi Utara terhadap tumpang tindih kepemilikan tanah ?

C. Metode penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian tesis tentang akibat hukum pendaftaran tanah terhadap kepemilikan tanah, tentang aspek hukum pengadaan tanah terfokus pada penelitian hukum normatif terkait dengan pendaftaran tanah yang menjadi kewenangan BPN sesuai Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997.

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing: Dr. Wempie Jh. Kumendong, SH, MH; Dr. Emma V. T. Senewe, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 16202108018

³ Lihat Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Penyelesaiannya LNRI Tahun 1997 Nomor 59-TLNRI Nomor 3696

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sistem Pendaftaran Tanah Dan Tumpang Tindih Kepemilikan

Tumpang tindih kepemilikan tanah masih terjadi khususnya di Sulawesi Utara walaupun sudah ada peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997. Tumpang tindih terjadi dengan indikator yaitu sertifikat ganda, kepemilikan tanah ganda dan sengketa di pengadilan. Dari kasus-kasus tanah di Sulawesi Utara menunjukkan bahwa aspek yang terbesar yaitu pada masalah tumpang tindih kepemilikan tanah dan sertifikat ganda. Aspek lain yaitu di Sulawesi Utara masih banyak tanah adat-adat yang belum didaftarkan, hal itu menyebabkan penyebab sengketa karena umumnya pemilik tanah berada diluar daerah dan sudah diduduki penggarap selama bertahun-tahun. Terjadinya sengketa karena masalah pembuktian kepemilikan tanah baik dari sisi warisan maupun jual beli yang berdasarkan kepercayaan yang pada waktu dulu jual beli tanah umumnya di Sulawesi Utara hanya berdasarkan lisan sesuai kepercayaan menurut hukum adat Minahasa. Sumber konflik pertanahan yang ada sekarang ini antara lain disebabkan oleh: 1. Pemilikan/penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata; 2. Ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan non pertanian; 3. Kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah; 4. Kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat); 5. Lemahnya posisi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah; 6. Permasalahan pertanahan dalam penerbitan sertifikat yang antara lain: a. Proses penerbitan sertifikat tanah yang lama dan mahal, b. Sertifikat palsu, c. Sertifikat tumpang tindih (Overlapping), d. Pembatalan sertifikat. Kebijakan pemerintah yang kurang berpihak kepada masyarakat golongan ekonomi lemah juga merupakan salah satu faktor penyebab timbulnya masalah pertanahan.⁴

Mengutamakan kepentingan penanaman modal skala besar. Kebijakan yang dikeluarkan

lebih banyak memberikan fasilitas kepada pengusaha demi menarik investor menanamkan modalnya, namun kebijakan tersebut tidak disertai upaya perlindungan terhadap hak-hak rakyat atas tanah dari golongan masyarakat ekonomi lemah. Kurangnya keberpihakan pemerintah kepada golongan masyarakat ekonomi lemah juga dapat dilihat dari lemahnya posisi pembebasan tanah.

Untuk jelasnya dalam penelitian ini terlihat ada dua faktor penyebab tumpang tindih kepemilikan tanah di Sulawesi Utara :

1. Tanah-tanah Adat Yang Belum Terdaftar

Tumpang tindih kepemilikan terjadi karena tanah belum didaftarkan atau belum memiliki sertifikat tanah. Umumnya terjadi pada tanah-tanah milik adat baik tanah pasing maupun tanah kalekeran di Sulawesi Utara (Minahasa). Tidak didaftarkan tanah atau tidak dikonversi dengan sertifikat sebagai alat bukti menyebabkan banyak tanah-tanah di Sulawesi Utara terjadi tumpang tindih kepemilikan. Tanah-tanah adat yang peralihannya dalam bentuk warisan, ibah, dan jual beli umumnya di langsunngkan secara lisan dan hanya berdasarkan kepercayaan. Dulunya di Kabupaten Minahasa dan daerah-daerah Sulawesi Utara pada umumnya, kepemilikan tanah adat bersifat kekeluargaan jadi ketika terjadi peralihan hak maka didasarkan pada kepercayaan bukan pada bukti surat atau angka. Hal ini berpuluh-puluh tahun kemudian berpotensi terjadinya tumpang tindih kepemilikan apalagi orang tua yang melakukan perbuatan hukum sudah meninggal.

2. Sertifikat Ganda Sebagai Penyebab Tumpang Tindih Kepemilikan

Tumpang tindih kepemilikan bisa terjadi karena sertifikat ganda apalagi ada pihak-pihak yang beretikat tidak baik mengklaim secara tidak sah sebidang tanah sebagai miliknya. Pihak yang beretikat tidak baik mudah saja memperoleh sertifikat dengan cara yang tidak sah apalagi ditunjang dengan aspek-aspek non hukum yang terkait dengan hubungan pihak tersebut dengan oknum-oknum dari badan pertanahan nasional. Penyediaan tanah untuk pembangunan pada umumnya dilakukan melalui pelepasan hak atas tanah dari pemegang hak kepada yang memerlukan tanah (baik pemerintah maupun swasta). Dalam

⁴ <http://3> Lutfi I Nasoetion Et al, Konflik Pertanahan (Agaria) Menuju Keadilan Agraria (70 Tahun Gunawan Wiradi), Cet 1 (Bandung: Yayasan AKATIGA, 2002), Hlm. 112. 3

prosesnya, terutama dalam penentuan ganti rugi tanah, pemilik tanah kerap berada di posisi yang lemah. Penilaian harga tanah biasanya ditetapkan dibawah nilai kewajaran.

Pemilik tanah sendiri pada umumnya tidak paham atas perkembangan nilai tanah. Kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai nilai (harga) tanah sering dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk memperoleh keuntungan pribadi dalam pelaksanaan perolehan tanah tersebut. Menyadari pentingnya fungsi tanah, maka pada saat ini dalam pengelolaan masalah pertanahan secara langsung maupun tidak langsung harus selalu diarahkan pada terwujudnya sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan pelaksanaan tertib hukum pertanahan serta menjamin kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah.

B. Tanggung Jawab Kepala BPN Dalam Tumpang Tindih Kepemilikan

Tanggung jawab terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah pada prinsipnya berada pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Secara normatif, BPN adalah satu-satunya lembaga atau institusi di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanat dalam mengelola bidang pertanahan⁵, sesuai dengan Perpres Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menyatakan bahwa BPN melaksanakan tugas dibidang pertanahan secara nasional regional dan sektoral. Bahkan melalui Proses yang sama, pemerintah juga telah memperkuat peran dan posisi BPN dengan membentuk Deputi V yang secara khusus mengkaji dan menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan.⁶

Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan

memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh adalah musyawarah. Begitu juga dalam sengketa sertifikat ganda, BPN juga berwenang melakukan negosiasi, mediasi dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak. Kantor wilayah BPN yaitu di Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya, hanya bisa sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilakukan BPN. Untuk meminimalkan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda, maka dalam hal ini peran yang dilakukan BPN sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah:

1. Menelaah dan mengelolah data untuk menyelesaikan perkara di bidang pertanahan.
2. Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban, menyiapkan memori banding, memori/kontra memori kasasi, Memori/kontra memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan negara.
3. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan.
4. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai Penyelesaian sengketa atas tanah.

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

1. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh BPN dari pengaduan.
2. Pengaduan ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi masalah. Dipastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau tidak.
3. Jika memang kewenangannya, maka BPN meneliti masalah untuk membuktikan kebenaran pengaduan serta menentukan apakah pengaduan beralasan untuk diproses lebih lanjut.
4. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis, maka kepala kantor dapat

⁵ Dasar pembentukan BPN adalah Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988. Sebagai panduan operasional BPN, pimpinan lembaga ini kemudian mengeluarkan SK No. 11/KBPN/1988 jo Keputusan Kepala BPN No. 1 Tahun 1989 tentang Organisasi Dan Tata Kerja BPN Di Provinsi Dan Kabupaten/Kota.

⁶ Sesuai peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja BPN-RI, pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang Deputi V yang membawahi: Direktorat konflik pertanahan Direktorat sengketa pertanahan Direktorat perkara pertanahan (Pasal 346 Peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2006).

mengambil langkah berupa pencegahan mutasi (*status quo*).

5. Jika permasalahan bersifat strategis, maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika bersifat politis, sosial, dan ekonomis maka tim melibatkan institusi berupa DPR atau DPRD, departemen dalam negeri, pemerintah daerah terkait.
6. Tim akan menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.

Dalam prakteknya, penyelesaian terhadap sengketa pertanahan bukan hanya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tetapi juga bisa diselesaikan oleh lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Jika diperadilan umum lebih menitikberatkan kepada hal-hal mengenai perdata dan pidana dalam sengketa pertanahan, lain halnya dengan peradilan tata usaha negara yang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional atau pejabat daerah lainnya yang berkaitan dengan tanah.

Permasalahan tanggung-jawab sertifikat ganda terkait dengan tanggung jawab BPN dalam penyelesaian tumpang tindih hak atas tanah dan sengketa pertanahan. BPN bertanggung-jawab secara langsung terhadap seluruh masalah pertanahan terkait dengan pemberian hak serta pemberian sertifikat tanah. Pada saat ini, kebanyakan sengketa pertanahan dalam hal ini sertifikat ganda diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:

1. Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah

Dasar musyawarah untuk mufakat tersirat dalam pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat Indonesia dan dalam UUD 1945. Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Kepala Desa/Lurah, ketua adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional.

Dalam penyelesaian sengketa pertanahan lewat musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa enentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap

tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekebaratan yang cukup erat serta masih menganut hukum adat setempat.

2. Melalui arbitrase dan alternative penyelesaian sengketa

Arbitrase adalah penyelesaian perkara oleh seorang atau beberapa arbiter (hakim) yang diangkat berdasarkan kesepakatan/persetujuan para pihak dan disepakati bahwa putusan yang diambil bersifat mengikat dan final. Persyaratan utama yang harus dilakukan untuk dapat mempergunakan arbitrase sebagai penyelesaian sengketa adalah adanya kesepakatan yang dibuat dalam bentuk tertulis dan disetujui oleh para pihak. Jika telah tertulis suatu klausula arbitrase dalam kontrak atau suatu perjanjian arbitrase, dan pihak lain menghendaki menyelesaikan masalah hukumnya ke pengadilan, maka proses pengadilan harus ditunda sampai proses arbitrase tersebut diselesaikan dalam lembaga arbitrase. Dengan demikian pengadilan harus dan wajib mengakui serta menghormati wewenang dan fungsi arbiter.

3. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan
Sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, pada umumnya penyelesaian sengketa pertanahan yang terkait sengketa kepemilikan diserahkan ke peradilan umum, terhadap sengketa keputusan Badan Pertanahan Nasional melalui Peradilan Tata Usaha Negara dan sengketa menyangkut tanah wakaf diajukan ke Peradilan Agama. Berdasarkan penjelasan tentang spesifikasi dari lembaga penyelesaian sengketa baik lembaga litigasi dan lembaga non litigasi, sampai saat ini jelas bahwa semua cara itu tidak dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan secara tuntas dalam waktu yang singkat, malah cenderung berlarut-larut. Faktanya, proses mediasi yang dilakukan BPN tidak mampu menyelesaikan sengketa pertanahan yang ada saat ini untuk itulah mengapa BPN sangat sulit untuk mewujudkan seluruh visi, misi dan program-program strategis yang diembannya. BPN mengalami kendala

dalam mengatasi sengketa pertanahan khususnya permasalahan sertifikat ganda dikarenakan tumpang tindihnya peraturan atau regulasi yang ada. Kebijakan pemerintah dalam pendaftaran tanah yaitu untuk menciptakan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, yang berupa diterbitkan alat bukti yang kuat berupa Smg membawa ketidakpastian hukum pemegang hak-hak atas tanah sehingga dapat dibatalkan karena mengalami cacat hukum administrasi dalam hal penerbitannya dengan demikian apakah dengan pendaftaran tanah akan mendapatkan jaminan kepastian hukum, materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila berdasar Pembukaan UUD tahun 1945.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka dalam penguasaan tanah oleh negara Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945).⁷ Hak menguasai dari negara untuk rakyat tersebut merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi. Kekuasaan menurut Machiavelli adalah bertujuan menyelamatkan kehidupan negara dan mempertahankan kemerdekaan⁸ (J.H. Rapar, 2001 : 430). "Negara Indonesia adalah Negara Hukum" menurut UUD 1945 Pasal 1 ayat (3). Negara sebagai konsep kekuasaan memiliki sejumlah tujuan hakiki sebagai pengemban tujuan dari seluruh warga negaranya (Supriadi, 2010 : 58). Konsep Negara Hukum 'rechtsstaat' yang dipelopori oleh Julius Stahl, itu mencakup empat elemen penting, yaitu : Perlindungan hak asasi manusia, Pembagian kekuasaan, Pemerintahan berdasarkan undang-undang, Peradilan tata usaha Negara (Jimly ketertiban dan kesejahteraan melalui hukum yang adil, yakni pengaturan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. Tujuan

⁷ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 3 yang menegaskan tentang Hak Menguasai Dari Negara Yang Ditujukan Untuk Kesejahteraan Masyarakat.

⁸ (J.H. Rapar, Filsafat Hukum diterbitkan oleh Penerbit Bina Cipta Bandung 2001 : 430).

hukum menurut Gustav Radbruch, terdiri dari tiga ide dasar hukum atau tiga nilai dasar hukum yaitu : Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian hukum⁹

Tujuan hukum dalam pendaftaran pertanahan untuk mewujudkan kepastian hukum, diselenggarakannya pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkadaster* berdasar pada Pasal 19 ayat (1) UU No. 5 tahun 1960 (UUPA) bahwa "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah". Demikian Negara, "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, menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata" (Pasal 1 angka 9 UU No 51 tahun 2009). Maka penyelenggaraan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang merupakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara dan sebagai pelaksana dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan (Pasal 5 dan 6 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997). Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 Pasal 32 ayat (2) "Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tanah itu sudah dianggap sah."¹⁰

1. Tangung Jawab Hukum Terkait Gugatan Di Pengadilan

Pihak yang mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai bidang tanah yang sama yaitu terdapat 2 (dua) sertifikat tanah yang tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat sehingga membawa ketidakpastian hukum pemegang hak atas tanah mengalami cacat

⁹ (Amiruddin Salle, 2007 : 67).

¹⁰ Lihat Penjelasan PP 2497 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

hukum administrasi di dalam penerbitannya. Demikian supaya terciptanya kepastian hukum, apakah dengan pendaftaran tanah akan mendapatkan jaminan kepastian hukum.

2. Tanggung Jawab Administrasi Pembayaran Sertifikat

Keputusan BPN dalam pemberian sertifikat atau hak atas tanah merupakan tindakan administrasi yang berkaitan langsung dengan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya. Asas hukum Tata Usaha Negara kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan di Pengadilan. Munculnya sengketa yang dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara adalah sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara selalu harus ada hubungan sebab akibat, tanpa dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara.

Pemilik tanah atau orang yang berkaitan dengan satu kepemilikan tanah bisa memohonkan pembatalan dan pencabutan terhadap sertifikat tanah Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, atas dasar: Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi yang diterbitkan:

a. Pengajuan permohonan pembatalan diajukan secara tertulis, dapat diajukan langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Atau Melalui Kepala Kantor Pertanahan yang memuat:

1) Keterangan mengenai diri pemohon.

a) Perorangan : Nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan disertai foto copy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan.

b) Badan Hukum : nama, tempat, kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya disertai foto copinya

2) Keterangan mengenai tanahnya meliputi data yuridis dan data fisik:

a) memuat nomor dan jenis hak disertai foto copy surat keputusan dan atau sertifikat

b) letak, batas, dan luas tanah disertai foto copy Surat Ukur atau Gambar Situasi

c) Jenis penggunaan tanah (pertanian atau perumahan)

3) Alasan permohonan pembatalan disertai keterangan lain sebagai data pendukungnya.

b. Atas permohonan dimaksud, pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pembatalan hak atau penolakan pembatalan hak dan disampaikan kepada pemohon.

Untuk permasalahan tersebut di atas hanyalah sebatas kesalahan hukum administrasi yang diolah BPN, untuk itu penyelesaiannya dapat dilakukan melalui upaya administratif, juga ada kemungkinan melalui upaya hukum pengadilan. Atas dasar hukum di atas dapat dipahami bahwa pelaksanaan putusan pengadilan oleh BPN hanyalah sebatas Putusan Pengadilan TUN yang berkekuatan hukum tetap. Tetapi pengecualiannya adalah pada ayat (2) dengan alasan tersebut di atas.

Pembatalan hak atas tanah melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap hanya dapat diterbitkan berdasarkan permohonan pemohon, hal ini ditegaskan dalam Pasal 124 ayat (1) PMNA/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999, selanjutnya dala ayat (2), Putusan Pengadilan dimaksud bunyi amarnya, meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau intinya sama dengan itu.

BPN bertanggung jawab atas sertifikat yang dikeluarkannya. Pasal 54 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan menerangkan bahwa:

Pasal 54

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

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

a. terhadap obyek putusan terdapat putusan lain yang bertentangan;

b. terhadap obyek putusan sedang diletakkan sita jaminan;

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

Sangatlah jelas bahwa BPN RI selain diberikan tugas dan tanggung jawab untuk melakukan kegiatan administratif pertanahan mulai dari pendataan tanah sampai penerbitan sertifikat, kepadanya juga diberikan kewajiban untuk melaksanakan putusan pengadilan TUN. Tugas ini kelihatannya sangatlah janggal oleh karena dalam hal terjadi perkara TUN khususnya yang berkaitan dengan sertifikat, BPN merupakan Badan atau Lembaga satu-satunya yang harus bertanggung jawab (tergugat) dalam hal terjadi sengketa. Namun tugas tersebut haruslah dijalankan oleh karena mengingat bahwa BPN adalah badan yang berwenang menerbitkan sertifikat untuk itu pencabutan atau pembatalannya pun harus oleh BPN. Selanjutnya Pasal 55 sampai Pasal 59 menjelaskan secara rinci mengenai tanggung jawab BPN atas pelaksanaan putusan pembatalan sertifikat yang oleh PTUN adalah sebagai berikut :

Pasal 55

- (1) Tindakan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dapat berupa:
 - a. pelaksanaan dari seluruh amar putusan;
 - b. pelaksanaan sebagian amar putusan; dan/atau
 - c. hanya melaksanakan perintah yang secara tegas tertulis pada amar putusan.
- (2) Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan dan/atau pembatalan hak atas tanah, antara lain:
 - a. perintah untuk membatalkan hak atas tanah;
 - b. menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum hak atas tanah;
 - c. menyatakan tanda bukti hak tidak sah/tidak berkekuatan hukum;
 - d. perintah dilakukannya pencatatan atau pencoretan dalam buku tanah;

- e. perintah penerbitan hak atas tanah; dan
- f. amar yang bermakna menimbulkan akibat hukum terbitnya, beralihnya atau batalnya.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Sistem pendaftaran tanah sudah diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah, walau sistim sudah baik tapi ternyata masih banyak terjadi masalah tanah terutama menyangkut tumpang tindih kepemilikan. Tumpang tindih kepemilikan terutama terjadi pada tanah-tanah yang belum terdaftar khususnya tanah-tanah adat yang peralihannya berdasarkan kepercayaan dan tidak ada bukti autentik. Aspek lain yaitu tumpang tindih kepemilikan disebabkan adalah sertifikat tanah ganda yang dikeluarkan oleh BPN terhadap satu objek tanah sertifikat ganda yang disebabkan karena ketidakcermatan dalam proses pendaftaran tanah atau ada unsur lain yang dilakukan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional).
2. Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertanggung jawab secara mutlak terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah akibat dari tidak cermatnya sistim pendaftaran tanah. Kepala BPN bertanggung jawab terhadap sertifikat yang dikeluarkan terkait dengan kewenangan mengeluarkan sertifikat ada pada Kepala BPN. Sistim tanggung jawab mutlak tersebut mengharuskan BPN bertanggung jawab baik ke dalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah. Terjadinya tumpang tindih kepemilikan tanah sebagai penyebab sengketa tanah mutlak merupakan tanggung jawab Kepala Badan Pertanahan Nasional.

B. Saran

1. Melihat penyebab tumpang tindih kepemilikan tanah di Sulawesi Utara yaitu tanah-tanah adat yang belum terdaftar dan sertifikat ganda maka sudah waktunya diatur dalam aturan khusus tentang

penanganan masalah tumpang tindih kepemilikan atas tanah baik melalui peraturan pemerintah (PP) maupun peraturan daerah (PERDA).

2. Untuk mempertegas tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap tumpang tindih kepemilikan tanah maka setiap pihak yang merasa dirugikan diberi hak menuntut ganti rugi secara langsung. Khusus untuk tanggung jawab perorangan Kepala BPN maka setiap bentuk sertifikat ganda yang dikeluarkan langsung dibatalkan dan Kepala BPN di berhentikan dan di proses hukum. Hal ini penting untuk menimbulkan efek jera dan kepastian hukum kepemilikan tanah bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arie S. Hutagalung, *Perlindungan Pemilikan Tanah dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional*, Tebaran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Ali Achmad. *Menguak Takbir Hukum*. Penerbit : Gramedia Jakarta. 2007.
- Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012).
- Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, (Jakarta: Visimedia, 2011)
- Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008).
- Sunario Basuki, *Garis Besar Hukum Tanah Indonesia Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah*, Program Spesialis Notariat FHUI.
- Sunario Basuki, *Ketentuan Hukum Tanah Nasional (HTN) yang Menjadi Dasar dan Landasan Hukum Pemilikan dan Penguasaan Tanah*, Program Pendidikan Spesialis Notariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Arie S. Hutagalung, *Perlindungan Pemilikan Tanah dari Sengketa Menurut Hukum Tanah Nasional*, Tebaran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Sunario Basuki, *Ketentuan Hukum Tanah Nasional (HTN) yang Menjadi Dasar dan Landasan Hukum Pemilikan dan Penguasaan Tanah*, Program Pendidikan Spesialis Notariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sunario Basuki, *Garis Besar Hukum Tanah Indonesia Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah*, Program Spesialis Notariat FHUI.
- Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008).
- Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012).
- Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, (Jakarta: Visimedia, 2011).
- Effendie, Bachtiar, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1993.
- Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Alumni, Bandung, 1994.
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta KPG (Kepustakaan Populer Gramedia)
- Florianus SP Sangun" *Tata Cam Mengurus Sertifikat Tanah"* visi Media, 2007. H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laksbang PRESSindo, Yokyakarta, 2008
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria – Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1988.
- Harsono, Soni, *Pelaksanaan Perkembangan Kebijakan di Bidang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Dalam Rangka Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah, 1994.
- Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Perangin-angin, Effendi, *Praktik Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1987.
- Soetiknjo, Iman, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, 1990.

- Jurnal Era Hukum, No. 14 / Th. V / Oktober 1997, Universitas Taruma Negara.
- Harsono, Sony, *Sambutan Pada Seminar Nasional Tentang Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah Dan Pajak Tanah Yang Terkait*, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 13 September 1997.
- Hutagalung, Arie S, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2001.
- Djambatan, 2003.
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta: Rajawali Press, RajaGrafindo Persada, 2008.
- HS, Salim dan Elies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- H. AH Achmad Chomzah, SH, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002. Rinto Manulang, *Segala Tentang Tanah Rumah Dan Perijinannya*, Buku Pintar,
- Ismaya, Samun, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Cet. Ke I, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.
- Indrayanto, U. *Perubahan Pokok Dalam Peraturan Pendaftaran Tanah Menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 Dengan PP Nomor 24 Tahun 1997*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun Ke-6, No. 3 Juli-September 2006.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2001.
- Muchsin, dkk, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Cet. Ke II, Bandung: PT Refika Aditama, 2010.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi IV, Cet. Ke I, Yogyakarta: Rake Sarasin, 2000.
- Mahmud, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Pranata Group, 2006.
- Mertokusumo, Soedikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Karunika-Universitas Terbuka, 1988.
- Nasir, M. *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Nasution, S. *Metode Research: Penelitian Ilmiah*, Cet. Ke II, Jakarta: Bumi Aksara, 1996.
- Parlindungan, A.P. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1991.
- Prakoso, Djoko, dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1989.
- Paramita, Justisia Pradnya, *Politik Hukum di Bidang Pendaftaran Tanah*, Abstrak.
- Syarief, Elza, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Cet. Ke I, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014.
- Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2002.
- Sumardjono, Maria S.W, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah, Makalah*, "Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak Yang Terkait: Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya," Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997.
- Soemitro, Rony Hanityo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet. Ke V, 1998.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali, 2006.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984.
- Saad, Sudirman, "Memahami Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah", *Majalah ERA HUKUM*, Nomor 14 Tahun IV, Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, Jakarta, Oktober 1997.
- Sugiono, *Metode Penelitian Administrasi*, Cet ke XV, Bandung: Alfabeta, 2007.
- Sumardji, *Sertifikat Sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah, Majalah Yuridika*, Volume 16 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Januari 2001.

- Santoso, Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Siti Soetami. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Reftika Aditama, 2005.
- Tim Redaksi Pustaka Yustisia, *Kompilasi Hukum Agraria*, Cet. Ke I, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010.
- Emaculata Noviana Ira Hapsari, Tinjauan Yuridis Putusan No.10/G/TUN/2002/PTUN.SMG, Tesis tidak diterbitkan, Semarang, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2006. 14 INTERNET
- Asrیمان Akhiruddin Tanjung, Cara Mengurus Sertipikat dari Tanah Girik, <http://asrیمان.com>, Beyond Property and The Law, 26 Februari 2015, Pukul 08.15 Daimon, Sengketa Tanah (online), <http://www.hukumonline.com>, 2012 Damang
- Tunardy Wibowo, Sertifikat sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah, Hukum Agraria Archive, E-Law (online), http://www.jurnalhukum/category/hukum_agraria/ diakses tanggal 19 Desember 2013
- Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Alasan Cacat Yuridis Aspek Substantif (online), Jurnal Hukum Pro Justicia, <http://www.journal.unp>. Yogyakarta, 2011. Riawan Tjandra, *Teori Dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta 2011.
- Sumber-sumber lain:
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok agrarian.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.
- PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.
- Dahlan Albany, *Kamus Ilmiah Popiiler*, Axko\A., Surabaya, 1994
- <http://hukum.kompasiana.com/2012/01/24/kepastian-hukum-atas-sertifikat-tanah-sebagai-bukti-hak-kepemilikan->
- http://id.wikipedia.org/wiki/Pengadilan_tata_usaha_negara
- [http://www.scribd.com/doc/100724939/PROSE S-BEPvACARA-PTUN](http://www.scribd.com/doc/100724939/PROSE-S-BEPvACARA-PTUN)