

THESIS

**ANALISIS TERHADAP PENERBITAN SERTIFIKAT GANDA
(OVERLAPPING) SHM NO. 15 DENGAN SHGB NO. 2663
BERDASARKAN ASAS KEPASTIAN HUKUM**

Oleh :

Sofi Anjasari

NIM: 202110380211038



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG

DIREKTORI PASCASARJANA

2024

THESIS

**Analisis Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda (*Overlapping*) SHM No. 15
Dengan SHGB No. 2663 Berdasarkan Asas Kepastian Hukum**

Disusun dan diajukan untuk memenuhi salah satu syarat

memperoleh gelar magister

dalam bidang ilmu hukum

Oleh :

Sofi Anjasari

NIM: 202110380211038



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG

DIREKTORI PASCASARJANA

2024

LEMBAR PENGESAHAN

**ANALISIS TERHADAP PENERBITAN SERTIFIKAT
GANDA (*OVERLAPPING*) SHM NO. 15 DENGAN SHGB
NO. 2663 BERDASARKAN ASAS KEPASTIAN HUKUM**

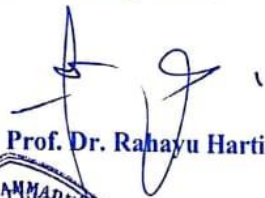
Diajukan oleh :

SOFI ANJASARI
202110380211038

Telah disetujui

Pada hari/tanggal, Sabtu/ 13 Juli 2024

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Rahayu Hartini.

Program Pascasarjana



Prof. Latipun, Ph.D

Pembimbing Pendamping



Asoc. Prof. Dr. Herwastoeti

Ketua Program Studi
Magister Hukum



Asoc. Prof. Dr. Herwastoeti

TESIS

Dipersiapkan dan disusun oleh :

SOFI ANJASARI
202110380211038

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada hari/tanggal, Sabtu/**13 Juli 2024**
dan dinyatakan memenuhi syarat sebagai kelengkapan
memperoleh gelar Magister/Profesi di Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Malang

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

Ketua	:	Prof. Dr. Dwi Rahayu Hartini.
Sekretaris	:	Asse. Prof. Dr. Herwastoeti
Penguji I	:	Prof. Dr. Tongat, S.H., M. Hum.
Penguji II	:	Asse. Prof. Dr. Haris Toffly, S.H., M. Hum.

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : SOFIANJASARI

NIM : 202110380211038

Program Studi : Magister Hukum

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa :

TESIS dengan judul : **ANALISIS TERHADAP PENERBITAN SERTIFIKAT GANDA (OVERLAPPING) SHM NO. 15 DENGAN SHGB NO. 2663 BERDASARKAN ASAS KEPASTIAN HUKUM** Adalah karya saya dan dalam naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, baik sebagian maupun keseluruhan, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dalam daftar pustaka.

1. Apabila ternyata dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur **PLAGIASI**, saya bersedia Tesis ini **DIGUGURKAN** dan **GELAR AKADEMIK YANG TELAH SAYA PEROLEH DIBATALKAN**, serta diproses sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
2. Tesis ini dapat dijadikan sumber pustaka yang merupakan **HAK BEBAS ROYALTY NON EKSKLUSIF**.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Malang, 12 Juli 2024

Yang menyatakan,



SOFIANJASARI

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur terhadap Allah SWT yang telah memberikan kekuatan, kesehatan, taufik serta Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan thesis yang berjudul "Analisis Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda (Overlapping) SHM 15 dan SHGB 2663 Berdasarkan Asas Kepastian Hukum". Thesis ini disusun sebagai persyaratan penyelesaian studi Strata II untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Direktorat Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan thesis ini, tidak lepas dari bantuan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karenanya, pada kesempatan kali ini penulis ingin menyampaikan terimakasih kepada :

1. Prof. Drs. Nazaruddin Malik, S.E., M.Si, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Malang yang telah membikan izin untuk penulisan thesis ini.
2. Prof. Akhsanul In'am, Ph.D, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang yang telah mengesahkan thesis ini.
3. Prof. Dr. Rahayu Hartini, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan, dorongan, serta saran dalam penyusunan thesis ini.
4. Assc. Prof. Dr. Herwastoeti, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan saran, bimbingan, serta dorongan dalam penyusunan thesis ini.
5. Prof. Dr. Tongat dan Assc. Prof. Dr. Haris Tofly, selaku selaku Penguji I dan Penguji II atas masukan-masukan yang telah diberikan dalam penyelesaian penulisan thesis ini.
6. Para Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang atas ilmu dan pengalaman yang diberikan selama penulis menyelesaikan pendidikan Strata II di Universitas Muhammadiyah Malang.

7. Orang tua tercinta Paeri dan Sumarlik serta keluarga yang telah senantiasa memberikan dorongan material dan spiritual kepada penulis untuk menyelesaikan thesis ini.
8. Adik-adikku tersayang Diki Dwi Ardiansyah, Mar'atus Sholihah, dan Hanifah Ramadhani yang telah memberikan semangat, doa dan motivasi untuk menyelesaikan thesis ini.
9. Sahabat-sahabat tercinta “Genks” (Icut, Adel, Rafli, Kevin, dan Yoga) atas dukungan dan doanya.
10. Yoga Nur Firmansyah, terimakasih atas segala doa dan dukungannya selama proses penyusunan thesis ini.
11. Teman-teman seperjuangan Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Angkatan 2021 atas dukungannya.

Penulis menyadari atas segala keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penulis miliki. Oleh karenanya penulis sangat mengharapkan saran serta kritik yang membangun guna kesempurnaan dalam thesis ini. Semoga thesis ini dapat memberikan manfaat bagi penulis khususnya serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi pada umumnya.

Malang, 13Juli2024

Penulis


Sofi Anjasari

**ANALISIS TERHADAP PENERBITAN SERTIFIKAT GANDA
(OVERLAPPING) SHM NO. 15 DENGAN SHGB NO. 2663
BERDASARKAN ASAS KEPASTIAN HUKUM**

Penulis:

SOFI ANJASARI

NIM: 202110380211038

Magister Hukum

Direktorat Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang

Abstrak

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa demi bahwa demi memberikan kepastian hukum oleh Pemerintah maka harus dilakukan pendaftaran atas tanah di seluruh wilayah Indonesia, sehingga diterbitkan sertifikat tanah. Namun tak jarang pulang sering terjadi tumpang tindih dalam sertifikat tanah di Indonesia seperti halnya sengketa tanah antara SHM 15 yang tumpang tindih dengan SHGB 2663 yang diproses hingga Peninjauan Kembali Kedua. Sehingga terumuskan rumusan masalah sebagai berikut: Apa dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara penerbitan sertifikat ganda hak milik dan hak guna bangunan? dan Bagaimana kepastian hukum penerbitan sertifikat ganda SHM No. 15 dan SHGB No.2663 bagi para pihak didasarkan pada Asas Kepastian Hukum?.Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis normatif dengan metode pendekatan deskriptif kualitatif yang bersumber dari kepustakaan. Adapun hasil dalam penelitian ini adalah bahwa dasar hukum yang digunakan oleh Majelis hakim di tingkat pertama dan tingkat peninjauan kembali adalah tidak sesuai sehingga memberikan ketidakpastian hukum terhadap para pihak yang bersangkutan, serta penerbitan sertifikat ganda telah diterbitkan dengan tidak cermat dan tidak teliti sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kata Kunci: *Sertifikat Ganda, Kepastian Hukum, Peninjauan Kembali Kedua*

Abstract

Article 19 of the Basic Agrarian Law states that in order to provide legal certainty by the Government, land registration must be carried out throughout Indonesia, so that land certificates are issued. However, it is not uncommon to return home often overlapping in land certificates in Indonesia as well as land disputes between SHM 15 overlapping with SHGB 2663 which is processed until the Second Judicial Review. So that the formulation of the problem as follows: What is the basis of the judge's consideration in deciding the case of issuance of dual certificates of property rights and building use rights? and How is the legal certainty of the issuance of dual certificates SHM No. 15 and SHGB No.2663 for the parties based on the Principle of Legal Certainty. The research method used in this research is normative juridical with a qualitative descriptive approach method sourced from literature. The results in this study are that the legal basis used by the Panel of judges at the first level and the level of judicial review is not appropriate so as to provide legal uncertainty to the parties concerned, as well as the issuance of double certificates has been issued with no careful and not thorough so as to cause legal uncertainty.

Keyword: Overlapping, Second Judicial Review, Principle of Legal Certainty



DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN.....	i
SURAT PERNYATAAN	iii
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
A. PENDAHULUAN.....	1
B. RUMUSAN MASALAH	5
C. TINJAUAN PUSTAKA	5
1. Hukum Pertanahan di Indonesia	5
2. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia.....	7
3. Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Hubungannya Dengan Hukum Administrasi Negara	13
4. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)	16
D. METODE PENELITIAN	20
E. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	20
1. Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Sengekta Tumpang Tindih Tanah..	21
a. Putusan Nomor: 154/G/2016/PTUN.SBY	21
b. Putusan Banding Nomor: 114/B/2017/PT.TUN.SBY	25
c. Putusan Kasasi Nomor: 18K/TUN/2018	28
d. Putusan Peninjauan Kembali I Nomor: 3PK/TUN/2019.....	29
e. Putusan Peninjauan Kembali II Nomor: 127K/TUN/2020.....	32
2. Kepastian Hukum Dalam Penerbitann Sertifikat Ganda SHM No.15 dan SHGB No.2663 Berdasarkan Asas Kepastian Hukum	36
a) Penerbitan Sertifikat Ganda (Overlapping).....	36
b) Permohonan Peninjauan Kembali Kedua dalam Perkara Perdata.....	39
F. KESIMPULAN.....	43
G. SARAN-SARAN.....	44
H. REFERENSI.....	45

A. PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19 menyebutkan bahwa demi memberikan kepastian hukum oleh Pemerintah maka harus dilakukan pendaftaran atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini penting dilakukan oleh pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum sehingga dapat membuktikan bahwa dirinya merupakan pemegang hak yang sah atas benda yang bersangkutan.¹ Produk atau output yang akan diterima sebagai proses akhir pendaftaran tanah berupa Sertifikat yang menunjukkan serta memberikan kepastian mengenai keadaan-keadaan dari tanah tersebut.

Disebutkan juga dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan hak atas tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah dijelaskan dalam Pasal 6 yang menyebutkan bahwa pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Namun, tak jarang juga kita jumpai adanya permasalahan dalam pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tanah yakni sertifikat ganda atas tanah, yang mana hal ini dalam satu bidang tanah memiliki dua sertifikat yang diterbitkan atas dua nama pemegang hak tanah yang berbedan atau tumpang tindih (*overlapping*). Banyak faktor yang memungkinkan dapat terjadinya penerbitan sertifikat ganda atas tanah yakni diantaranya adalah :

- a) Penerbitan sertifikat tanah yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria serta kecerobohan atau kelalaian petugas pendaftaran tanah²

¹Ayu, I. K. (2019). Problematika Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 27(1), 27-40.

² Adrian Sutedi, 2014, SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 30

- b) Surat bukti atau pengakuan hak yang tidak benar, palsu atau tidak berlaku lagi, serta keterangan pengukuran atas tanah yang tidak sesuai.³
- c) Wilayah yang bersangkutan belum tersedia peta pendaftaran tanahnya.⁴

Terbitnya dua sertifikat atas tanah tentunya dapat menimbulkan permasalahan hukum bagi para pemegang hak atas tanah tersebut, mengingat sertifikat tanah merupakan alat bukti hak atas tanah maupun hak tanggungan, sedangkan pemilik hak atas tanah yang asli pun juga perlu jaminan hukum serta perlindungan hukum atas tanahnya.⁵

Penerbitan sertifikat ganda juga terjadi dalam sengketa tanah tumpang tindih antara Endang Suyanti dengan PT. Bina Usaha Kampus dalam Putusan Nomor 127 PK/TUN/2020, yang mana keduanya memiliki sertifikat dalam bidang tanah yang sama dengan hak yang berbeda. Endang Suyanti memiliki Sertifikat Hak Milik Nomor 15 atas nama H. Syaifullah dengan luas 48.300m² yang diterbitkan pada 18 Februari 1985, yang tumpang tindih dengan tanah PT. Bina Usaha Kampus memiliki Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2663 yang terletak di Kelurahan Gununganyar Tambak diterbitkan pada 15 Maret 2016 atas nama PT. Bina Usaha Kampus dengan luas 30.510m² yang mana hak ini merupakan hak turunan dari Sertifikat Hak Milik Nomor 414 yang terletak di Kelurahan Gununganyar Tambak yang diterbitkan pada 11 Mei 2000 dengan luas 30.510m² atas nama H. Syaifullah.

Adanya sertifikat ganda ini diketahui oleh Endang Suyanti pada 19 Oktober 2016 bahwa Sertifikat Hak Milik Nomor 414 atas nama H. Syaifullah tersebut telah beralih kepada Drs. Ec. Setyo Purwanto melalui proses jual beli yang dilakukan di hadapan notaris pada tanggal 12 Desember 2004, yang selanjutnya diterbitkanlah Sertifikat Hak Milik

³ Ibid, Hal 11.

⁴ Ali Chomzah, 2002, Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya, Prestasi Pustaka, Jakarta, Hal.139

⁵ Aulia, A., & Udiana, I. M. (2016). Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sah Hak Atas Tanah dengan Adanya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 5(2).

Nomor 414 atas nama Drs. Ec. Setyo Purwanto, yang selanjutnya di hapus dan di ubah menjadi Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus pada tanggal 15 Maret 2016 berdasarkan Akta Jual Beli pada tanggal 8 Maret 2016.

Atas dasar hal tersebutlah, Endang Suyanti mengajukan Gugatan Tata Usaha Negara terhadap PT. Bina Usaha Kampus dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya II kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Dalam gugatannya Endang Suyanti memohon kepada Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya untuk menyatakan batal atau tidak sah dan mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Surabaya II (Tergugat I) berupa Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus pada tanggal 15 Maret 2016.

Dalam putusan tingkat pertama di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 154/G/2016/PTUN.SBY, gugatan Endang Suyanti ditolak dengan dalih bahwa Endang Suyanti tidak lagi memiliki kedudukan hukum atau legal standing untuk mengajukan gugatan ini dikarenakan Endang Suyanti telah menjual tanahnya kepada Drs. Ekonomi Bambang Setyo Purwanto pada 17 Desember 2004 berdasarkan kuasa menjual yang diberikan kepada Budiono yang dibuat pada 29 Oktober 2003 dihadapan notaris. Atas dasar-dasar inilah akhirnya Majelis Hakim PTUN Surabaya memutuskan untuk tidak menerima gugatan milik Endang Suyanti

Berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tersebut kemudian Endang Suyanti mengajukan Banding pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya terhadap Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus pada 30 Maret 2017 terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor:154/G/2016/PTUN.SBY. Dalam putusan tingkat Banding Nomor 114/B/2017/PT.TUN.SBY, Majelis Hakim PT TUN Surabaya memutuskan untuk mengabulkan permohonan Banding Endang Suyanti dan membatalkan Putusan Nomor Putusan Nomor

154/G/2016/PTUN.SBY, serta mencabut Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus.

Kemudian PT Bina Usaha Kampus (Tergugat II) mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung yang memohon untuk menerima permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi/Tergugat II, serta membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 114/B/2017/PT.TUN.SBY. Namun, atas permohonan Kasasi yang telah diajukan ini, Majelis Hakim dalam putusannya Nomor: 18/K/PTUN/2018 memutuskan untuk menolak permohonan Kasasi PT. Bina Usaha Kampus.

Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya (Tergugat I) dan PT. Bina Usaha Kampus (Tergugat II) mengajukan peninjauan kembali melawan Endang Suyanti. Bersamaan dengan permohonan peninjauan kembali ini Para Pemohon Peninjauan Kembali juga mengajukan bukti berupa Turuanan Akta Jual Beli Nomor 71 tanggal 29 Oktober 2003, serta memohonkan untuk menerima dan mengabulkan seluruh permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Pemohon Peninjauan Kembali, serta membatalkan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 18/K/PTUN/2018 tanggal 15 Februari 2018, juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Nomor 114/B/2017/PT.TUN.SBY tanggal 16 Agustus 2017. Atas permohonan ini Majelis Hakim menuangkan keputusannya dalam Putusan Nomor 3 PK/TUN/2019 yang menyatakan bahwa menolak permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus.

Bahwa kemudian PT. Bina Usaha Kampus (Tergugat II) mengajukan permohonan peninjauan kembali Kedua terhadap Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya dan Endang Suyanti dan memohon untuk menerima dan mengabulkan seluruh permohonan peninjauan kembali kedua yang diajukan oleh Pemohon Peninjauan Kembali Kedua, serta membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 3 PK/TUN/2019 tanggal 14 Februari 2019, Putusan Mahkamah Agung Nomor Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 18/K/PTUN/2018 tanggal 15 Februari 2018, juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Nomor 114/B/2017/PT.TUN.SBY

tanggal 16 Agustus 2017. Dalam Putusan Nomor 127 PK/TUN/2020, Majelis Hakim mengadili untuk mengabulkan permohonan peninjauan kembali kedua dari PT. Bina Usaha Kampus, serta membatalkan Putusan Putusan Mahkamah Agung Nomor 3 PK/TUN/2019 tanggal 14 Februari 2019.

Selain tumpang tindih sertifikat sebagaimana yang telah disebutkan di atas, kasus tersebut memiliki dua putusan Peninjauan Kembali, yang mana hal ini jarang terjadi di Indonesia, sehingga oleh karenanya Penulis tertarik untuk meneliti dan menganalisis lebih dalam terkait sengketa tersebut berdasarkan Asas Kepastian Hukum yang berlaku di Indonesia.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apa dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara penerbitan sertifikat ganda hak milik dan hak guna bangunan?
2. Bagaimana kepastian hukum penerbitan sertifikat ganda SHM No. 15 dan SHGB No.2663 bagi para pihak didasarkan pada Asas Kepastian Hukum?

C. TINJAUAN PUSTAKA

1. Hukum Pertanahan di Indonesia

Indonesia merupakan negara agraris yang memiliki lebih dari 1,90 juta kilometer luas daratannya. Hukum pertanahan atau Hukum Agraria di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) berisikan peraturan yang mengatur terkait bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (BARAKAD).

Hukum pertanahan di Indonesia mengatur salah satu aspek yuridis yang disebut sebagai hak-hak penguasaan tanah sebagai suatu lembaga hukum dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:⁶

- a. Memberi nama pada hak yang bersangkutan;
- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa saja yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

Selain sebagai suatu lembaga hukum, hukum pertanahan atau hukum tanah juga mengatur hak-hak penguasaan tanah sebagai hubungan hukum konkret, yakni:⁷

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai perpindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. Mengatur mengenai pembuktiannya;

Undang-Undang Pokok Agraria sebagai suatu sarana untuk mencapai kemakmuran rakyat diantaranya adalah⁸:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;

⁶ Dr. Fifik Wiryani, Hukum Agraria: Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Dari Masa Kolonial Hingga Kemerdekaan, Setara Press, Malang, 2018, Hal. 10.

⁷Ibid.,

⁸ Lihat Penjelasan Umum I UUPA.

- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya;

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dinyatakan bahwa pada dasarnya hukum pertanahan nasional adalah hukum adat. Hukum adat yang dijelaskan dalam UUPA adalah hukum adat yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungan internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia.⁹

Oleh karenanya substansi atau isi Undang-Undang Pokok Agraria haruslah mengandung asas-asas sebagai berikut¹⁰:

- a. Berdasarkan hukum adat tanah;
- b. Sederhana;
- c. Menjamin kepastian hukum;
- d. Tidak mengakibatkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agraria;
- e. Memungkinkan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dapat berfungsi untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur;
- f. Sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;
- g. Memenuhi keperluan rakyat Indonesia berkenaan dengan agraria;
- h. Merupakan jelma dari nilai-nilai Pancasila;
- i. Merupakan pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara; dan
- j. Melaksanakan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

2. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

Pendaftaran tanah merupakan syarat guna menata, mengatur peruntukan, penugasan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk dalam mengatasi segala permasalahan yang berkaitan dengan

⁹ Arina Noviaz S., marie Remfan R., Hukum Tanah Adat/Ulayat, Jurnal Magister Ilmu Hukum, Vol. IV No. 01 Januari 2019. 14-22.

¹⁰Meiliyana Sulistio, Politik Hukum Pertanahan di Indonesia, Jurnal Education and Development, Vol.8 No.2 edisi Mei 2020.

pertanahan. Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat atas tanah tersebut sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemelikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.¹¹

Hukum pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa tujuan dari pendaftaran atas tanah adalah sebagai berikut

- a. Guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya merupakan pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Guna menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dapat dengan mudah memperoleh data-data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah terdaftar;
- c. Guna terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan.

Disebutkan pula dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, bahwa tugas pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang dibantu oleh PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) dan pejabat lainnya.

Pendaftaran atas tanah disebutkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, dimana dalam pasal ini dijelaskan bahwa demi

¹¹ Adrian Sutedi, Sertifikat Hak Atas Tanah, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, Hal.59

menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan sebagaimana yang telah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tanah dalam pasal ini meliputi¹²:

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Objek-objek pendaftaran tanah sebagai mana disebutkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang mempunyai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan.

Pendaftaran tanah dilaksanakan dengan melalui 2 cara yaitu:¹³

- a. Pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis, dimana kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan pertama kali secara serentak yang meliputi objek pendaftaran yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan pada wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Pertanahan Nasional.

¹² H. Nurdin, Politik Hukum Pertanahan (Suatu Kajian Hukum Mengenai Hak Miik Dalam Proses Pendaftaran Tanah), Meraja Journal, Vol.1 No.3 November 2018, 19-31.

¹³ Adrian Sutedi (b), Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006), hlm. 29

- b. Pendaftaran tanah yang dilakukan secara sporandik, yang dilakukan untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam suatu wilayah desa atau kelurahan secara individual ataupun oleh beberapa pemilik tanah yang secara masal dengan biaya dari pemilik tanah itu sendiri.

Terhadap tanah-tanah yang telah didaftarkan maka melekat pula hak-hak atas tanah tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 bahwa berdasarkan hak menguasai dari negara, ditentukan bermacam-macam hak yang dapat diberikan kepada perorangan maupun badan hukum diantaranya adalah:

- a. Hak Milik, yang merupakan hak *turun-temurun* yang aerinya dapat dilanjutkan kepada para ahli warisnya apabila pemiliknya telah meninggal dunia, *terkuat* yang artinya dikarenakan hak ini memiliki jangka waktu yang tidak terbatas dan *terpenuh* dikarenakan dengan hak ini pemilik atas tanah mempergunakan tanahnya secara luas dan bebas serta hak ini juga tidak berinduk terhadap hak lain namun dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya. Hak milik dapat hapus dikarenakan tanyanya jatuh kepada Negara dan apabila tanahnya musnah. (Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA)
- b. Hak Guna Usaha (HGU), merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu paling lama selama 25 tahun. Hak ini hanya dapat digunakan untuk perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan saja.¹⁴ Hapusnya hak guna usaha dapat disebabkan oleh berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan, dilepaskan secara sukarela, dicabut berdasarkan undang-undang, dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang, ditelantarkan, tanahnya musnah, serta pemegang haknya tidak lagi

¹⁴Fifik Wiryani, *Hukum Agraria*, Setara Press, Malang, 2018, Hal. 110

memenuhi syarat sebagai pemegang hak guna usaha. (Pasal 28 sampai dengan Pasal 34, serta Pasal 50 ayat (2) UUPA).

- c. Hak Guna Bangunan, merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak ini dapat hapus dikarenakan berakhirnya jangka waktu penggunaan hak tersebut, dibatalkan haknya oleh Pejabat yang berwenang, ditelantarkan, tanahnya musnah, serta pemegang haknya tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang hak guna bangunan. (Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, serta Pasal 50 ayat (2) UUPA).
- d. Hak Pakai, merupakan hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya atau dalam perjanjiannya dengan pemilik tanah, yang bukan termasuk perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah. Hak ini dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama selama 20 tahun. Hak ini dapat hapus dikarenakan berakhirnya jangka waktu penggunaan hak tersebut, dibatalkan haknya oleh Pejabat yang berwenang, ditelantarkan, tanahnya musnah, serta pemegang haknya tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang hak pakai (Pasal 41, Pasal 42, dan Pasal 43 UUPA).
- e. Hak Sewa untuk Bangunan, merupakan hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain bagi keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Penggunaan hak ini disesuaikan dengan perjanjian atau kesepakatan antara Penyewa dengan Pemiliknya. (Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA)

Terhadap hak-hak tanah sebagaimana yang telah disebutkan diatas, haruslah didaftarkan dan dibuktikan kepemilikannya. Dalam hal keperluan pendaftaran hak haruslah dibuktikan dengan menyertakan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang, akta asli

PPAT terkait hak tersebut, akta ikrar wakaf, akta pemisahan satuan rumah susun, serta akta pemberian hak tanggungan.¹⁵

Sedangkan dalam pembuktian hak lama dilakukan dengan membuktikan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan untuk mendaftarkan hak, pemegang hak, dan pihak-pihak lain yang membebaninya. Namun apabila tidak atau tidak lagi tersedia lengkap alat-alat pembuktian, pembuktian tetap dapat dilakukan berdasarkan penguasaan fisik pada bidang tanah tersebut selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut dengan syarat bahwa penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh pihak-pihak yang bersangkutan serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya, dan penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lainnya.¹⁶

Dalam rangka penilaian terhadap alat bukti sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 24 dilakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, yang kemudian hasilnya akan dituangkan dalam suatu daftar isian yang ditetapkan oleh Menteri.¹⁷

Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat(2) beserta peta bidang atau bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama 30 hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis,

¹⁵Lihat Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Sistem Pendaftaran Tanah.

¹⁶Lihat Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Sistem Pendaftaran Tanah.

¹⁷Lihat Pasal 25 dan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Sistem Pendaftaran Tanah.

atau 60 hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik guna memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan. Pengumuman tersebut dilakukan di Kantor Pantia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sporadik serta di tempat lain yang dianggap perlu, serta pengumuman terhadap pendaftaran tanah secara sporadik individual dapat dilakukan di media massa.¹⁸

Hasil akhir dari pendaftaran tanah adalah diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Negara, yang didalamnya dimuat informasi terkait nama pemilik tanah, letak atau lokasi tanah, luas tanah beserta detail pengukuran tanah, denah tanah, dan informasi status tanah apabila dijaminakan atas hutang atau kredit tertentu.

3. Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Hubungannya Dengan Hukum Administrasi Negara

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu tempat bagi para pencari keadilan untuk menyelesaikan sengketa atau persoalan tata usaha negara. Peradilan tata usaha negara memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.¹⁹ Dalam hukum administrasi terdapat dua perlindungan hukum yakni preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya suatu sengketa, sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk memberikan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan yang salah satu diantaranya adalah peradilan tata usaha negara.

Menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pihak-pihak yang dapat mengajukan gugatan tata usaha negara adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya

¹⁸Lihat Pasal 25 dan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Sistem Pendaftaran Tanah.

¹⁹ Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011) hlm. 565

suatu keputusan tata usaha negara. Peradilan tata usaha negara memiliki kriteria objek yang diantaranya adanya penetapan tertulis, berisi tindakan hukum tata usaha negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum, yang mana juga memiliki bersifat fiktif negatif yang artinya tidak dalam bentuk tertulis dan mengandung penolakan dalam hal ini merupakan kewajibannya untuk mengeluarkannya.²⁰

Peradilan tata usaha memiliki kompetensi absolut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan bahwa pengadilan tata usaha negara bertugas dan berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan perluasan terhadap objek dalam gugatan TUN diantaranya adalah:

- 1) Ketentuan mengenai fiktif negatif yang mana dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha menjadi fiktif positif dalam Undang-undang Adimistrasi Pemerintahan;
- 2) Pada ketentuan pasal 87 yang menyebutkan bahawa dengan berlakunya undang-undang ini maka ketentuan terkait keputusan tata usaha negara yang disebutkan dalam Undang-undang Peradian tata Usaha Negara harus dimaknai sebagai berikut:
 - a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
 - b. Keputusan badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya;
 - c. Berdasarkan ketentuan perundangan dan AUPB;
 - d. Bersifat final dalam artian lebih luas;
 - e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum;
 - f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat;

²⁰Ibid.,

Dengan adanya tindakan faktual, mengindikasikan bahwa badan atau pejabat TUN dapat melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan kewenangannya. Dalam kajian Hukum Administrasi terdapat tiga jenis perbuatan/tindakan pemerintahan yaitu: *pertama*, melakukan perbuatan materiil (materiele daad), *Kedua*, mengeluarkan peraturan (regeling), *Ketiga*, mengeluarkan keputusan/ketetapan (beschiking).²¹

Badan Pertanahan Nasional merupakan salah satu lembaga pemerintahan Non-Kementerian yang berada dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa BPN menjalankan tugas pemerintahan dalam bidang pertanahan yang disebutkan sebagai berikut²²:

- 1) Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang Pertanahan;
- 2) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran dan pemetaan;
- 3) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak atas tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat;
- 4) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- 5) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- 6) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- 7) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- 8) Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;

²¹ Harahap, AF. *Penerapan Perluasan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Upaya Dalam Penegakan Hukum Administradi dan Kaitannya Dengan Prinsip-prinsip Good Governce* Jurnal Binamulia Hukum Vol. 9 No. 2 Desember 2020 (171-182).

²² Ardani, M. N. (2019). Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas dan Fungsi i Badan Pertanahan Nasional. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(3), 476-492.

- 9) Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di bidang pertanahan;
- 10) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- 11) Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;

BPN yang merupakan salah satu lembaga pemerintahan non-kementerian merupakan salah satu pejabat TUN yang memiliki produk dalam kegiatan pendaftaran tanah di BPN yakni berupa sertifikat hak atas tanah.

Sertifikat hak atas tanah merupakan produk pemerintahan yang lahir karena hukum dan konkrit sifatnya karena ditujukan untuk subyek dan obyek yang telah ditentukan. Sertifikat hak atas tanah juga bersifat individual dan final karena tidak ditujukan untuk masyarakat umum akan tetapi hanya bagi mereka yang tercantum dalam sertifikat tersebut serta tidak memerlukan persetujuan dari instansi lainnya, dan menimbulkan keadaan hukum baru sehingga lahir pula hak-hak dan kewajiban hukum tertentu²³

4. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

Dalam konsepsi negara *welfare state* yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Campur tangan pemerintah ini tidak hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga didasarkan pada inisiatif sendiri, yang artinya pemerintah dalam suatu keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan melalui *freies Emerssen*. *Freies Emerssen* merupakan kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam

²³Fajrurrahman, F. (2017). Problematika Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. *JATISWARA*, 32(1).

menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.²⁴ Namun adanya Emerssen ini menimbulkan kekhawatiran di kalangan masyarakat, hal ini dikarenakan kemunculan freies Emerssen memberikan peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk *onrechtmatige overheidsdaad*, *detournement de pouvoir* (sengketa perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pejabat), maupun dalam bentuk *willekeur* (tindakan sewenang-wenang) yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang dapat mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.

Pada tahun 1946, Pemerintah Belanda membentuk komisi yang bertugas untuk memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang peningkatan perlindungan hukum (*Verhoogde Rechtbescherming*) bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Kemudian pada tahun 1950, komisi ini melaporkan hasil penelitiannya tentang *Verhoogde Rechtbescherming* dalam bentuk "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" atau asas-asas umum pemerintahan yang baik yang kemudian tetap digunakan hingga saat ini.²⁵

Pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut Jazim Hamidi, adalah sebagai berikut:²⁶

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang di dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara;
- b. AAUPB memiliki fungsi sebagai dasar atau pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, serta merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/beschikking), dan sebagai dasar gugatan bagi pihak penggugat;
- c. Sebagian besar AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktik kehidupan masyarakat;

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Depok : Rajawali Pers, 2020. Hal. 230

²⁵ Ibid.,

²⁶ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1999. Hal. 24

- d. Sebagian asas yang lain telah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian asas tersebut menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dipandang sebagai sebuah sarana perlindungan hukum (*rechtbescherming*) serta bahan digunakan sebagai instrumen untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Namun dalam perkembangannya AAUPB juga memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :²⁷

- a. Bagi Administrasi Negara, AAUPB bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan dalam ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Selain itu AAUPB juga membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies Ermessen* atau kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan.
- b. Bagi masyarakat yang mencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai landasan atau dasar gugatan sebagai mana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- c. Bagi Hakim Tata Usaha Negara, AAUPB dapat digunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- d. AAUPB juga sangat berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik atau AAUPB saat ini termuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi

²⁷SF. Marbun, Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia, Tulisan pada Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001. Hal. 210-211.

dan Nepotisme (KKN), dan beberapa asas yang disebutkan adalah sebagai berikut:

- a. Asas Kepastian Hukum, merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas Tertib Penyelenggara Negara, merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas Kepentingan Umum, merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Asas Keterbukaan, merupakan asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas Proporsionalitas, merupakan asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas Profesionalitas, merupakan asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Asas Akuntabilitas, merupakan asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkenaan dengan keputusan atau *beschikking*, AAUPB dibagi menjadi asas formal atau prosedural dan asas yang bersifat material atau substansial. Asas yang bersifat formal merupakan asas yang berkenaan dengan prosedur yang harus terpenuhi dalam setiap pembuatan keputusan atau asas-asas yang berkaitan dengan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan yang menuntut

pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat dan asas permainan yang layak. Sedangkan asas material merupakan asas yang tampak pada isi dari putusan pemerintah. Asas yang termasuk dalam asas yang bersifat material adalah asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenang-wenang, dan asas larangan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan.

D. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normative yang mana merupakan sebuah penelitian yang bertujuan menjawab sebuah permasalahan hukum dengan menemukan prinsip-prinsip hukum, doktrin hukum, maupun aturan hukum sebagai jawaban atas permasalahan hukum yang menjadi objek penelitian. Jenis metode penelitian ini meneliti berbagai macam bahan kepustakaan dan dokumen yang relevan yang mencakup asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme serta peraturan terkait lainnya. Sedangkan untuk bahan hukum sekunder yang akan digunakan adalah berbagai referensi dalam bidang hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang meliputi berbagai buku teks hukum, jurnal dan kamus hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan mengkaji menggunakan teknik deskriptif kualitatif yakni menyajikan kajian pada data-data yang telah diperoleh dan diuraikan dengan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Sengketa Tumpang Tindih Tanah

A. Kasus Posisi

Sengketa tumpang tindih tanah SHM No.15 atas nama Endang Sutyanti yang tumpang tindih dengan SHGB No. 2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus. Sengketa ini bermula ketika pada tanggal 22 September 2016 Endang Suyanti hendak melakukan pengukuran ulang atas SHM No.15 yang terbit pada 18 Februari 1985 atas nama Syaifulloh P. Agus dengan luas 48.300m² yang terletak di Gununganyar Tambak. Pada saat tersebut Endang Suyanti mengetahui bahwa telah terbit sertifikat lainnya yang berada diatas tanahnya yakni SHM 414 yang terbit pada 11 Mei 2000 dan terletak di Gununganyar Tambak dengan luas 30.510m² atas nama H. Syaifullah, yang kemudian beralih kepada Drs. Ec. Setyo Purwanto dikarenakan jual-beli dihadapan notaris yang dilakukan 17 Desember 2004.

Selanjutnya SHM No.414 yang terbit pada 11 Mei 2000 atas nama Drs. Ec. Setyo Purwanto berdasarkan jual-beli tanggal 8 Maret 2016 dihapus dan diubah menjadi SHGB No.2663 yang terbit pada tanggal 15 Maret 2016 atas nama PT. Bina Usaha Kampus terletak di Gununganyar Tambak dengan luas 30.510m².

Oleh karena hal tersebut pada tanggal 28 September 2016 mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha, yang kemudian diputuskan dalam Putusan Nomor: 154/G/2016/PTUN.SBY, yang kemudian sengketa ini tetap dilanjutkan hingga pada akhirnya diputuskan dalam Putusan Peninjauan Kembali II. Berikut isi putusan dan pertimbangan hukum dalam setiap putusan dalam sengketa tersebut:

a. Putusan Nomor: 154/G/2016/PTUN.SBY

Endang Suyanti selaku Penggugat mengajukan gugatannya terhadap Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya II (Tergugat) dan PT. Bina Usaha Kampus (Tergugat II Intervensi). Dalam Gugatannya Endang Suyanti memohon kepada Majelis Hakim untuk menyatakan batal dan tidak sah

Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Tergugat berupa SHGB No.2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus, serta mewajibkan Tergugat untuk mencabut keputusan tata usaha negara berupa SHGB No.2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus.

Dalam putusan tersebut Majelis Hakim menerangkan dalam amar putusannya menerima eksepsi Tergugat II Intervensi dan menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak diterima.

Adapun poin utama dalam pertimbangan Hakim adalah sebagai berikut:

- 1) Dalam eksepsinya Tergugat (Kantor Pertanahan) menyatakan bahwa gugatan yang diajukan oleh Penggugat (Endang Suyanti) menyatakan bahwa gugatan tersebut kabur (obscure libel) sedangkan Tergugat II Intervensi menyatakan bahwa gugatan Penggugat telah melewati masa daluarsa, serta Penggugat tidak memiliki legal standing untuk mengajukan gugatan yakni Penggugat tidak memiliki kepentingan sebagaimana berdasarkan ketentuan pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 2) Bahwa berkaitan dengan legal standing, Majelis hakim dalam memeriksa perkara tersebut menemukan fakta bahwa SHM 414 yang terbit pada 11 Mei 2000 atas nama H. Syaifulloh telah dijual oleh Budiono kepada Drs. Ec. Bambang Setyo Purwanto pada tanggal 17 Desember 2004 berdasarkan Surat Kuasa tanggal 29 Oktober 2003 yang dibuat dihadapan notaris. Dimana dalam surat kuasa tersebut Penggugat telah memberikan persetujuannya.
- 3) Bahwa kemudian oleh Drs. Ec. Bambang Setyo Purwanto memberikan kuasa menjual kepada Drs. Ec. Bambang Herwanto untuk menjual dan memindahtangankan SHM 414

kepada PT. Bina Usaha Kampus berdasarkan Akta Jual-Beli yang dibuat notaris pada tanggal 8 Maret 2016.

- 4) Bahwa dalam surat kuasa menjual yang diberikan oleh Suami Penggugat, dan Penggugat juga turut memberikan persetujuannya dengan memberikan tandatangannya. Oleh karenanya majelis hakim berkesimpulan menurut hukum, bahwa Penggugat tidak lagi mempunyai kepentingan dalam hubungannya dengan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan.
- 5) Bahwa gugatan yang diajukan oleh Haris Sugianto di Pengadilan Negeri Surabaya dalam perkara Nomor: 919/Pdt.G/2016/PN.Sby menyatakan bahwa Haris Sugianto mendalilkan dirinya sebagai pemilik tanah SHM No.15 berdasarkan Akta Jual Beli tanggal 29 Januari 2010, dan Akta Kuasa untuk menjual tanggal 29 Januari 2010, sehingga menurut Majelis Hakim semakin jelas terbukti bahwa Penggugat tidak lagi mempunyai hubungan hukum dan kepentingan dengan SHM No.15.

Pertimbangan Majelis hakim yang menjelaskan bahwa Penggugat tidak memiliki legal standing atau kepentingan dengan SHM 15 didasarkan pada ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undan PTUN yang menyatakan bahwa pihak yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha adalah orang atau badan hukum yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum dikeluarkannya KTUN.

Namun dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor Katalog: 5/Yur/Pdt/2018, dalam kaidahnya menyebutkan bahwa apabila terdapat sertifikat ganda atas bidang tanah yang sama, maka bukti hak yang paling kuat adalah sertifikat yang terbit lebih dahulu. Sehingga apabila didasarkan pada yurisprudensi ini, maka SHM Nomor 15 yang terbit pada 18 Februari 1985 adalah bukti hak paling kuat apabila

dibandingkan dengan SHGB Nomor 2663 yang terbit pada tanggal 15 Maret 2016. Sehingga apabila didasarkan yurisprudensi ini maka Penggugat memiliki kepentingan terhadap SHM 15 dikarenakan Penggugat merupakan ahli waris dari H. Syaifulloh yang telah memiliki SHM 15 sejak 18 Februari 1985.

Kemudian diatur juga dalam yurisprudensi tetap Mahkamah Agung yang mengatur terkait pihak yang dapat mengajukan gugatan TUN berserta jangka waktunya yakni dalam perkara register Nomor: 41K/TUN/1994 dan dalam perkara register Nomor: 270K/TUN/2001 yang memuat kaidah hukum sebagai berikut:

“Tenggang waktu pengajuan gugatan bagi Penggugat (dalam hal ini pihak ketiga yang tidak dituju langsung suatu keputusan tata usaha negara) yaitu yang tidak menerima atau tidak mengetahui akan adanya keputusan badan/pejabat yang merugikan kepentingan adalah 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak mengetahui akan adanya keputusan yang merugikan tersebut.”

Selain itu juga mempertimbangkan bahwa objek sengketa dalam gugatan yang diajukan adalah SHGB Nomor 2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus. Maka, dalam hal ini Penggugat tidaklah dituju dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, sehingga kedudukan Penggugat adalah sesuai dengan yurisprudensi tetap Mahkamah Agung dan perhitungan tenggang waktu pengajuan gugatan adalah 90 hari terhitung sejak mengetahui akan adanya keputusan yang merugikan tersebut.

Selain itu, pengaturan terkait jangka waktu pengajuan gugatan keputusan tata usaha negara juga dimuat dalam Bab V angka 3 tentang Tenggat Waktu (Pasal 55) dari SEMA Nomor 2 Tahun 1991 yang menyatakan bahwa bagi mereka yang tidak dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara tetapi merasa

kepentingannya dirugikan maka tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dihitung sejak ia merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dan mengetahui adanya Keputusan tersebut.²⁸

Sehingga dasar hukum yang disebutkan dalam pertimbangan hukum putusan ini menjadi kurang tepat dikarenakan majelis hakim tidak turut mempertimbangkan ada kaidah-kaidah hukum lainnya sebagaimana yang disebutkan diatas.

b. Putusan Banding Nomor: 114/B/2017/PT.TUN.SBY

Upaya hukum Banding terhadap Putusan Nomor: 154/G/2016/PTUN.SBY ini dilakukan oleh Endang Suyanti sebagai Pembanding/Penggugat terhadap Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus.

Dalam putusannya Majelis Hakim memutuskan untuk menerima permohonan banding dari Pembanding/Penggugat serta membatalkan Putusan Nomor: 154/G/2016/PTUN.SBY yang dimohonkan banding. Kemudian dalam pokok perkaranya, Majelis Hakim menyatakan bahwa eksepsi dari Para Terbanding dinyatakan tidak diterima, mengabulkan gugatan Pembanding/Penggugat, menyatakan batal SHGB Nomor 2663 yang diterbitkan pada 15 Maret 2016 atas nama PT. Bina Usaha Kampus, serta mewajibkan Terbanding/Tergugat untuk mencabut SHGB Nomor 2663 yang diterbitkan pada 15 Maret 2016 atas nama PT. Bina Usaha Kampus.

Adapun pertimbangan hukum yang mendasari putusan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Bahwa dalam eksepsi putusan Nomor: 154/G/2016/PTUN.SBY tanggal 30 Maret 2016 pada halaman 54 menyatakan bahwa ‘Penggugat tidak lagi

²⁸ Mahkamah Agung, SEMA No. 2 Tahun 1991, Bab V angka 3.

mempunyai kepentingan dalam hubungannya dengan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan', yang mana hal ini didasari bahwa SHM No.15 telah dijual oleh Budiono kepada Bambang Setyo Purwanto berdasarkan Surat Kuasa yang dibuat dihadapan notaris pada tanggal 29 Oktober 2003 yang diberikan oleh H. Syaifulloh. Dalam surat kuasa tersebut Pemandang/Penggugat (Endang Suyanti) selaku isteri dari H. Syaifulloh telah memberikan persetujuan dan ikut menandatangani surat kuasa yang dimaksud. Artinya telah menyetujui untuk dilakukan penjualan terhadap tanah tersebut, sehingga Majelis berkesimpulan bahwa Penggugat tidak lagi mempunyai kepentingan dalam hubungannya dengan KTUN yang bersangkutan.

2) Bahwa H. Syaifulloh telah meninggal dunia pada 14 April 2004. Sehingga dengan meninggalnya H. Syaifulloh selaku pemberi kuasa dan Budiono selaku penerima kuasa berdasarkan surat kuasa tanggal 29 Oktober 2003, secara hukum telah berakhir berdasarkan ketentuan Pasal 1813 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menentukan sebagai berikut:

“Pemberian kuasa berakhir: dengan ditariknya kembali surat kuasa; dengan pemberitahuan penghentian kuasanya oleh si kuasa, dengan *meninggalnya*, pengampunya, atau pailitnya *pemberi kuasa maupun si kuasa*; dengan perkawinannya si perempuan yang memberikan atau menerima kuasa”.

3) Bahwa Budiono selaku penerima kuasa dalam surat kuasa tanggal 29 Oktober 2003, baru menggunakan surat kuasa tersebut untuk menjual SHM No.414 pada 17 Desember 2004 berdasarkan Akta Jual Beli.

- 4) Bahwa Pembanding/Penggugat bukanlah sebagai para pihak di dalam surat kuasa tanggal 29 Oktober 2003, sebagaimana para pihak yang tersebut pada bagian komparasi bukti T II. Int-1 adalah H. Syaifullah sebagai pemberi kuasa dan Budiono sebagai penerima kuasa. Selain itu dalam surat kuasa tersebut tidak terdapat tandatangan pihak Penggugat/Pembanding sebagai tanda adanya persetujuan menjual SHM No.414 sebagaimana dimaksud dalam pertimbangan hukum putusan tanggal 30 Maret 2016 Nomor: 154/G/2016/PTUN.SBY pada halaman 54.
- 5) Bahwa dengan berakhirnya pemberian kuasa sebagaimana surat kuasa tanggal 29 Oktober 2003 yang disebabkan kematian H. Syaifullah pada 14 April 2004, dan berdasarkan ketentuan Pasal 1813 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka terhadap bidang tanah SHM No.414 suasana atau keadaan hukumnya (*rechtstoestand*) kembali kepada keadaan posisi semula (*restitutio in integrum*) seperti sebelum adanya surat kuasa tanggal 29 Oktober 2003. Dengan demikian penggunaan surat kuasa tanggal 29 Oktober 2003 untuk dan atas nama H. Syaifullah menjual bidang tanah SHM 414 adalah bertentangan dan/atau melanggar ketentuan pasal 1813 KUHPerdata, serta kewenangan untuk dan atas nama pemberi kuasa telah berakhir secara hukum. Sehingga Pembanding/Penggugat memiliki kepentingan untuk mengajukan gugatan terhadap SHG Nomor 2663 yang berasal dari SHM No.414.
- 6) Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut diatas membuktikan bahwa objek sengketa telah diterbitkan secara tidak cermat dan tidak teliti dan menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga dapat dikualifikasi melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) khususnya asas kecermatan dan ketelitian serta asas kepastian hukum,

dengan demikian objek sengketa haruslah dinyatakan batal dan mengabulkan gugatan Pembanding/Penggugat.

Bahwa keputusan majelis hakim untuk menolak permohonan banding dari BPN Kota Surabaya II yang didasarkan pada ketentuan Pasal 1813 yang menyatakan bahwa surat kuasa dimana apabila pemberi kuasanya telah meninggal dunia, maka surat kuasa tersebut berakhir secara hukum adalah telah sesuai. Oleh karenanya terhadap SHM 414, suasana atau keadaannya menjadi seperti semula, dan Endang Suyanti memiliki kepentingan terhadap objek sengketa.

c. Putusan Kasasi Nomor: 18K/TUN/2018

Setelah adanya Putusan Banding Nomor 114/B/2017/PT.TUN.SBY, yang mana dalam putusan tersebut memberikan kemenangan bagi pihak Pembanding/Penggugat yakni Endang Suyanti. Kemudian Pihak PT. Bina Usaha Kampus mengajukan kasasi atas Putusan Banding Nomor: 114/B/2017/PT.TUN.SBY terhadap Endang Suyanti dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. PT. Bina Usaha Kampus didalam memori kasasinya meminta kepada Majelis Hakim untuk menerima permohonan kasasi Pemohon Kasasi serta membatalkan Putusan Banding Nomor 114/B/2017/PT.TUN.SBY. Dalam Putusan Kasasi Nomor 18K/TUN/2018, Majelis Hakim menyatakan dalam amar putusannya bahwa permohonan kasasi yang di ajukan oleh PT. Bina Usaha Kampus ditolak. Putusan tersebut didasari pertimbangan hukum sebagai berikut:

- 1) Majelis Hakim berpendapat bahwa alasan-alasan yang diuraikan tidak dapat dibenarkan dikarenakan putusan Judex Facti sudah benar dengan pertimbangan “bahwa keputusan tata usaha negara objek sengketa telah diterbitkan secara tidak cermat dan tidak teliti, tidak terdapat riwayat atau peristiwa hukum yang sah hingga kemudian beralih

nama sebagaimana tercantum dalam objek sengketa, sehingga melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, oleh karenanya harus dinyatakan batal”.

- 2) Bahwa pada hakikatnya alasan-alasan tersebut merupakan mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan, hal mana tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan tingkat kasasi, karena dalam tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau terdapat kesalahan dalam pelaksanaan hukum, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.
- 3) Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, putusan Judex Facti dalam perkara ini tidak bertentangan dengan dengan hukum dan/atau undang-undang, karenanya permohonan kasasi tersebut harus ditolak.

Didasarkan pada ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa pada tingkat kasasi hanya memeriksa hal yang berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam pelaksanaan hukum, sehingga penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan merupakan hal yang tidak dapat dipertimbangkan pada tingkat kasasi. Oleh karenanya keputusan majelis hakim untuk menolak permohonan kasasi tersebut adalah telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

d. Putusan Peninjauan Kembali I Nomor: 3PK/TUN/2019

Ditolaknya permohonan kasasi yang diajukan oleh PT. Bina Usaha Kampus oleh Mahkamah Agung sebagaimana Putusan Nomor 18K/TUN/2018, kemudian Kantor Pertanahan Kota Surabaya II mengajukan permohonan Peninjauan Kembali atas putusan tersebut. Pada Permohonan Kembali ini Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus meminta kepada Majelis Hakim untuk menerima dan mengabulkan seluruh permohonan kembali yang diajukan oleh Pemohon Permohonan Kembali, serta membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 18K/TUN/2018 juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 114/B/2017/PT.TUN.SBY. Namun dalam putusan Permohonan Kembali yang diajukan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, Majelis hakim menyatakan bahwa menolak permohonan peninjauan kembali Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus. Putusan ini didasari pada pertimbangan hukum sebagai berikut:

- 1) Majelis Hakim berpendapat bahwa alasan-alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, karena putusan Mahkamah Agung di tingkat kasasi telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak terdapat kekhilafan Hakim atau kekeliruan yang nyata di dalamnya, karena terbukti penerbitan objek sengketa a quo telah tumpang tindih dengan SHM Nomor 15 yang diterbitkan pada 23 Januari 1985 atas nama Saifulloh P. Agus, oleh karena itu Tergugat dalam menerbitkan sertipikat objek sengketa telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kecermatan dan kepastian hukum sehingga cukup alasan hukum untuk membatalkan sertipikat objek sengketa.
- 2) Menimbang bahwa novum berupa: Turunan Akta Ikatan Jual Beli pada tanggal 29 Oktober 2003, bukan merupakan

bukti yang bersifat menentukan oleh karenanya pengikatan jual beli dihadapan notaris belum dapat dikatakan bahwa suatu hak atas tanah telah beralih karena peralihan hak atas tanah yang berdasarkan jual beli haruslah dilakukan dihadapan PPAT dengan dibuatkan Akta Jual Beli serta didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

- 3) Bahwa novum yang berupa: relas pemberitahuan Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur Nomor 180/PDT/2018/PT.SBY tanggal 24 Juli 2018, salinan Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur Nomor 180/PDT/2018/PT.Sby tanggal 25 April 2018, salinan putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 919/Pdt.G.2016/PN.SBY, gambar tentang gambaran umum penguasaan tanah berserta lampiran peta digital bidang tanah, gambar petunjuk lokasi objek tanah, gambar analisa kesesuaian tanah, gambar pertimbangan teknis pertanahan, gambar ketersediaan tanah, gambar penggunaan tanah, dan gambar kemampuan tanah. Bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon Peninjauan Kembali bukan merupakan bukti yang bersifat menentukan dan diajukan setelah sengketa a quo diputus sehingga tidak memenuhi persyaratan novum sesuai dengan Pasal 67 huruf (b) Undang-Undang Mahkamah Agung.
- 4) Bahwa dengan demikian alasan-alasan permohonan peninjauan kembali tidak dapat dibenarkan karena dalil-dalil yang disampaikan dalam memori Peninjauan Kembali tidak dapat menggugurkan pertimbangan Judex yuris karena hanya bersifat pendapat, oleh karenanya permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus tidak beralasan sehingga harus ditolak.

Pertimbangan hukum dalam tingkat Peninjauan Kembali I ini didasarkan pada ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa permohonan peninjauan kembali dalam perkara perdata dapat diajukan berdasarkan alasan-alasan berikut :

- a) Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu mustlihat;
- b) Apabila setelah perkara diputus, ditemukan bukti yang bersifat menentukan yang pada saat perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c) Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut;
- d) Apabila mengenai suatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e) Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f) Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim;

Sehingga didasarkan ketentuan diatas, memang benar bahwa alasan dan novum yang diajukan oleh Pemohon peninjauan kembali tidak sesuai, terutama bahwa adanya Turanan Akta Jual Beli dihadapan notaris tidak menandakan bahwa hak atas suatu tanah telah beralih kepada pihak lain sebelum didaftarkan pada Kantor Pertanahan, sehingga pertimbangan hukum dalam putusan tersebut telah sesuai;

e. Putusan Peninjauan Kembali II Nomor: 127K/TUN/2020

PT. Bina Usaha Kampus kembali pada 16 April 2020 mengajukan permohonan Peninjaun Kembali II atas Putusan Peninjauan Kembali Nomor 3PK/TUN/2019, yang mana dalam permohonannya tersebut Pemohon Peninjauan Kembali II mohonkan untuk menerima dan mengabulkan seluruh permohonan peninjauan kembali kedua yang diajukan oleh pemohon peninjauan kembali kedua, serta membatalkan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 3PK/TUN/2019, Putusan Mahkamah Agung Nomor 18K/TUN/2018 juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 114/B/2017/PT.TUN.SBY. Dalam Putusan Peninjauan Kembali II ini Majelis Hakim memutuskan untuk mengabulkan permohonan peninjauan kembali kedua dari Pemohon Peninjauan Kembali Kedua yakni PT. Bina Usaha Kampus dan membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 3PK/TUN/2019. Hasil keputusan ini didasari oleh pertimbangan hukum sebagai berikut:

- 1) Bahwa pada prinsipnya pengajuan peninjauan kembali hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung dan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, kecuali terdapat dua putusan yang saling bertentangan, sehingga demi keadilan permohonan peninjauan kembali kedua tersebut dapat diterima walaupun kedua putusan tersebut pada tingkatan peradilan yang berbeda (Vide SEMA RI Nomor 10 Tahun 2009).
- 2) Bahwa Putusan PK Nomor 3PK/TUN 2019 juncto Putusan Kasasi Nomor 18K/TUN/2018 juncto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 114/G/2017/PTUN.SBY yang pada intinya telah mempertimbangan bahwa:

- Objek sneketa berupa SHGB 2663 diterbitkan di atas bidang tanah yang sama dengan SHM 15 atas nama H. Syaifullah sehingga overlapping;
- SHM 15 telah terbit lebih awal dibanding dengan SHM 414/SHGB 2663;
- Objek telah diterbitkan secara tidak cermat dan tidak teliti, tidak terdapat riwayat atau peristiwa hukum yang

sah hingga kemudian beralih nama sebagai mana tercantum dalam objek sengketa;

3) Bahwa sebaliknya, sesuai dengan novum berupa Putuan Kasasi Perdata Nomor 771K/PDT/2019 juncto Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 180/Pdt/2018/PT.SBY juncto Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 919/Pdt/2016/PN. SBY, yang pada intinya telah mempertimbangkan sebagai berikut:

- Objek sengketa berupa sebidang tanah dalam SHGB 2663 (dulu SHM 414) dan SHM 15 berasal dari tanah Leter C No.247 persil 23 dt.II dan persil 25 dt.I, sedangkan SHM 15 berasal dari tanah Leter C Nomor 158 persil 15 dt.I, sehingga keduanya tidak tumpang tindih;
- Dengan dibuatnya Penjanjian Pengikatan Jual Beli antara Endang Suyanti sebagai penjual dan Penggugat (Aris Sugianto) sebagai Pembeli dihadapan notaris tanggal 29 Januari 2010, dan Kuasa Menjual pada tanggal yang sama, belum dapat dikatakan bahwa suatu hak atas tanah telah beralih, karea peralihan hak atas tanah harus dilakukan dihadapan PPAT dengan dibuakan Akta Jual Beli dan didaftarkan di kanto pertanahan, dengan demikian Penggugat bukanlah pemilik sebidang tanah SHM 15;

4) Bahwa uraian diatas, bersesuaian dengan *asas litis finiri oported* (suati perkara harus ada akhir) yang menjadi bagian dalam penegakan hukum yang adil, maka Majelis Peninjauan Kembali Kedua bersepakat unutm mengambil alih pertimbangan Majelis Kasasi Perdata Nomor 771K/PDT/2019 tersebut sebagai pertimbangan Majelis Peninjauan Kembali Kedua dalam memutus perkara peninjauan kembali kedua ini

Permohonan peninjauan kembali kedua ini didasarkan pada temuan novum yakni adanya 2 (dua) putusan yang saling bertentangan, dengan didasarkan pada SEMA Nomor 10 Tahun 2009, maka dapat diajukan PK lebih dari satu kali.

Namun apabila didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016, menyatakan bahwa pelaksanaan PK lebih dari satu kali pada perkara dalam perkara pidana dimungkinkan dapat dilakukan, namun untuk perkara lain selain pidana tetap perlu dibatasi karena apabila tidak dibatasi maka akan terjadi ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum sampai berapa kali peninjauan kembali dapat dilakukan. Selain itu, apabila PK lebih dari satu kali untuk perkara lain selain pidana maka akan mengakibatkan penyelesaian perkara menjadi panjang dan tidak akan pernah selesai yang ada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga hal demikian bertentangan dengan asan litis finiri oportet (bahwa setiap perkara harus ada akhirnya) yang mana hal ini justru menimbulkan kerugian bagi para pencari keadilan.²⁹

Dalam perkara pidana PK bertujuan untuk mencari kebenaran materiil serta perlindungan HAM dari kesewenang-wennagan negara terutama yang menyangkut hak hidup dan hak-hak fundamental lainnya, sehingga untuk perkara pidana harus ada perlakuan yang berbeda dengan PK bagi perkara lainnya. Oleh karenanya pembatasan PK hanya satu kali dalam perkara selain pidana, termasuk perkara perdata, sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (1) UU MA dan Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman adalah konstitusional.³⁰

Sehingga penerimaan permohonan peninjauan kembali kedua dalam perkara ini menjadi tidaksesuai dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 66 ayat (1) UU MA dan Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman.

²⁹Meutia, P. (2019). Pembatasan Peninjauan Kembali Perkara Perdata Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(2), 225-236.

³⁰Ibid.,

2. Kepastian Hukum Dalam Penerbitann Sertifikat Ganda SHM No.15 dan SHGB No.2663 Berdasarkan Asas Kepastian Hukum

Penerbitan Serfikat Hak Milik Nomor 15 tanggal 18 Februari 1985 atas nama H. Syaifulloh P. Agus dengan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2663 tanggal 15 Maret 2016 atas nama PT Bina Usaha Kampus. Kedua sertifikat ini dikeluarkan oleh Badan Pertananan Kota Surabaya II diatas bidang tanah yang sama, sehingga kedua sertifikat tersebut tumpang tindih (*overlapping*). Penerbitan kedua sertifikat di atas bidang tanah yang sama tersebut tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi kedua pihak yang dituju dalam penerbitan serfitikat tersebut. Dalam proses peradilan yang berlangsung mulai dari Pengadilan Tata Usaha sebagai tingkat pertama hingga Peninjauan Kembali II sebagai upaya hukum terakhir, terdapat beberapa poin yang menarik untuk diuraikan dan diteliti lebih dalam, diantaranya adalah :

a) Penerbitan Sertifikat Ganda (*Overlapping*)

Pada dasarnya setiap bidang tanah haruslah didaftarkan hak dan kepemilikannya kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal ini perlu dilakukan guna memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak yang sah atas tanah tersebut. Pendaftaran atas tanah biasanya akan dilakukan pengumpulan dan pengelolaan data fisik, pembuktin hak dan pembukuannya, penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen.³¹ Hasil akhir atas pendaftaran tanah ini adalah sebuah sertifikat yang merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas suatu bidang tanah. Namun atas pendaftaran tanah yang dilakukan terkadang sering kali terjadi penerbitan sertifikat ganda atau *overlapping* atas satu bidang tanah yang sama.

Sertifikat ganda atau *overlapping* merupakan salah satu sengketa tanah yang cukup sering terjadi di Indonesia. Hal ini

³¹Lihat Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

ditandai dari terbitnya satu sertifikat tanah yang telah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) namun mengandung persoalan yang berkaitan dengan status kepemilikan yang terdiri dari satu pemilik yang memiliki kewenangan atau tumpang tindih hak dalam penguasaan atas suatu bidang tanah baik secara sebagian maupun keseluruhan dari tanah yang dimaksud, serta para pemilik yang bersangkutan memiliki surat atau dokumen tanda bukti yang sama seperti sebuah sertifikat.³²

Seperti dalam kasus sengketa penerbitan sertifikat ganda yang di gugat oleh Endang Suyanti di Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus. Dalam gugatan tersebut Endang Suyanti selaku isteri dari pemilik Sertifikat Hak Milik Nomor 15 tanggal 18 Februari 1985 dengan luas 48.300m² atas nama H. Syaifulloh P. Agus yang kemudian tumpang tindih dengan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2663 tanggal 15 Maret 2016 dengan luas 30.510m² atas nama PT. Bina Usaha Kampus.

Tumpang tindih sertifikat ini dikarenakan tanah SHM 414 tersebut telah dijual oleh Budiono berdasarkan Surat Kuasa tanggal 29 Oktober yang dibuat dihadapan notaris kepada PT. Bina Usaha Kampus pada tanggal 17 Desember 2004 dengan menggunakan surat kuasa tertanggal 29 Oktober 2003, sedangkan H. Syaifulloh selaku Pemberi Kuasa telah meninggal pada 14 April 2004.

Peristiwa peralihan hak atas tanah dengan menggunakan surat kuasa dalam sengketa ini bertentangan dengan Pasal 1813 yang menyebutkan bahwa Pemberian Kuasa berakhir apabila: dengan ditariknya kembali kuasanya si pemberi kuasa; dengan

³²Patrya Karim, M., Almoravid Dunga, W., & Rahma Y. Mantali, A. . (2023). Akibat Hukum Dari Diterbitkannya Sertifikat Tanah Dengan Kepemilikan Ganda. *Journal of Comprehensive Science (JCS)*, 2(6), 1532–1543, Hal. 1534.

pemberitahuan penghentian kuasanya oleh pemberi kuasa; dengan meninggalnya, pengampuannya atau pailitnya si pemberi kuasa; dengan perkawinannya si perempuan yang memberikan atau menerima kuasa.

Namun hal tersebut tidak dicek kembali oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya II, sehingga tetap diterbitkan sertifikat SHGB 2663 atas nama PT. Bina Usaha Kampus, sehingga hal tersebut telah melanggar ketentuan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik yakni asas kecermatan, asas ketelitian dan asas kepastian hukum.

Adanya sertifikat ganda ini menjadikan para pemegang hak yang tertera di dalam sertifikat mengklaim bahwa merekalah pemilik hak atas tanah tersebut, sehingga hal ini menjadikan tidak adanya kepastian hukum bagi para pihak yang bersangkutan. Oleh karenanya salah satu dari sertifikat ganda yang telah diterbitkan tersebut haruslah dibatalkan dengan cara mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa gugatan tata usaha negara dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya Keputusan Tata Usaha Negara. Selain itu disebutkan juga dalam yurisprudensi tetap Mahkamah Agung dalam perkara register Nomor: 41K/TUN/1994 dan dalam perkara register Nomor: 270K/TUN/2001 yang memuat kaidah hukum sebagai berikut:

“Tenggang waktu pengajuan gugatan bagi Penggugat (dalam hal ini pihak ketiga yang tidak dituju langsung suatu

keputusan tata usaha negara) yaitu yang tidak menerima atau tidak mengetahui akan adanya keputusan badan/pejabat yang merugikan kepentingan adalah 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak mengetahui akan adanya keputusan yang merugikan tersebut.”

b) Permohonan Peninjauan Kembali Kedua dalam Perkara Perdata

Peninjauan Kembali (PK) dalam putusan perdata disebut dengan istilah rekes civiel atau request civiel, yang bertujuan untuk memenuhi rasa keadilan bagi pencari keadilan karena terdapat kemungkinan dibuka kembali perkara yang sudah diputus oleh pengadilan dan putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. PK merupakan upaya hukum luar biasa yang berbeda dengan banding dan kasis yang merupakan upaya hukum biasa. Upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil, yang mana keadilan tersebut tidak dapat dibatasi waktu dan ketentuan formalitas untuk melakukan pengajuan upaya hukum luar biasa seperti PK, karena sangat dimungkinkan adanya novum yang substanssial baru ditemukan yang pada saat PK sebelumnya belum ditemukan.³³

Seperti permohonan Peninjauan Kembali dalam sengeketa tanah Endang Suyanti dan PT. Bina Usaha Kampus telah dilakukan dan menghasilkan amar putusan bahwa sebagaimana yang telah diadili dalam Putusan Banding dan Kasasi, bahwa telah terjadi tumpang tindih atas SHM 15 milik suami Endang Suyanti dengan SHGB 2663 milik PT. Bina Usaha Kampus, serta tidak terdapat kekhilafan hakim dalam putusan Mahkamah Agung di tingkat kasasi dan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka Hakim PK menolak

³³ Mahkamah Konstitusi, “Meniti Keadilan dalam Pengajuan PK Lebih Dari Satu Kali”, Jurnal Konstitusi No.86 April 2014, hal 6 serta dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.34/PUU-XI/2013 tanggal 22 Juli 2013, hal 86

seluruh permohonan Peninjauan Kembali yang diajukan oleh BPN Kota Surabaya II dan PT. Bina Usaha Kampus.

Atas putusan tersebut kemudian PT. Bina Usaha Kampus kembali mengajukan Peninjauan Kembali Kedua yang kemudian diterima oleh oleh Mahkamah Agung. Atas alasan-alasan yang dalam peninjauan kembali kedua tersebut Mahkamah Agung berpendapat:

- Peninjauan kembali pada prinsipnya hanya dapat dilakukan satu kali, kecuali ada dua putusan yang saling bertentangan, sehingga demi keadilan, permohonan peninjauan kembali kedua tersebut secara formal dapat diterima, walaupun putusan tersebut pada tingkat peradilan yang berbeda (Vide SEMA RI Nomor 10 Tahun 2009).
- Bahwa Putusan PK Nomor 3PK/TUN/2019 juncto Putusan Kasasi Nomor 18K/TUN/2018 juncto Putusan Banding Nomor 114/B/2017/PT.TUN SBY yang menyatakan bahwa pada intinya menyatakan: bahwa SHM 15 dengan SHGB 2663 telah tumpang tindih, bahwa SHM 15 telah terbit lebih awal daripada SHGB 2663, dan bahwa objek sengketa telah diterbitkan secara tidak cermat dan tidak teliti, tidak terdapat riwayat atau peristiwa hukum yang sah hingga kemudian beralih nama sebagaimana tercantuk dalam objek sengketa.
- Bahwa sebaliknya, sesuai dengan novum berupa Putusan Kasasi Perdata Nomor 771K/Pdt.2019 juncto Putusan Banding Nomor 180/Pdt/2018/PT. SBY juncto Putusan PN Nomor 919/G.Pdt/2016/PN. SBY yang pada intinya telah mempertimbangkan bahwa: objek sengketa berupa SHGB 2663 (dulu SHM 414) dan SHM 15 berasal dari tanah yang berbeda, SHGB 2663 berasal dari tanah Leter C No.247 persil 23 dt.II dan

persil 25 dt.I, sedangkan SHM 15 berasal dari tanah Leter C Nomor 158 persil 15 dt.I sehingga keduanya tidak tumpang tindih, dan bahwa dibuatnya perjanjian jual beli antara Endang Suyanti (Penjual) dengan Penggugat (H. Aris Sugianto) sebagai pembeli dihadapan notaris belum dikatakan bahwa suatu hak atas tanah telah beralih karena peralihan hak atas dasar jual-beli harus dilakukan di depan PPAT dengan dibuatkan Akta Jual-Beli dan didaftarkan di kantor Pertanahan, dengan demikian Penggugat bukanlah pemilik dari sebidang tanah dalam SHM 15.

- Bahwa berdasarkan uarian tersebut diatas, maka Majelis Hakim Peninjauan Kembali Kedua bersepakat mengambil alih pertimbangan Majelis Kasasi Perdata Nomor 771K/Pdt.2019 tersebut sebagai pertimbangan Majelis Peninjauan Kembali Kedua dalam memutus perkara peninjauan kembali kedua ini.

Namun pada hekekatnya pada perkara perdata, permohonan peninjaun kembali hanya dapat diajukan sebanyak 1 kali, hal ini berasal dari norma yang dirumuskan dari ketentuan Pasal 7 Perma Nomor 1 Tahun 1969 yang berbunyi “permohonan peninjauan kembali hanya dapat dilakukan satu kali saja”.³⁴

Rasio Legis pembatasan PK hanya dapat dilakukan satu kali saja ini demi mewujudkan kepastian hukum (*recht zekerheids*) oleh pembentuk undang-undang (kebijakan formulatif) dan peradilan (kebijakan aplikatif) untuk menjaga, menegakkan, dan menjalankan ketentuan norma dalam undang-undang. Pembatasan PK yang hanya dapat dilakukan sebanyak 1 kali juga berimplikasi pada aspek keadilan, yang mana apabila PK diperkenakan untuk dilakukan lebih dari satu

³⁴Swantoro, H., Fakhriah, E. L., & Ikhwanisyah, I. (2017). Permohonan upaya hukum peninjauan kembali kedua kali berbasis keadilan dan kepastian hukum. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 29(2), 189-204

kali, maka akan menjauhkan dari asas kepastian hukum dan asas litis finiri oportet karena setiap perkara perdata harus ada akhirnya dan juga dalam perkara perdata yang dicari adalah kebenaran formal bukan kebenaran materiil.³⁵

Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016, menyatakan bahwa pelaksanaan PK lebih dari satu kali pada perkara dalam perkara pidana dimungkinkan dapat dilakukan, namun untuk perkara lain selain pidana tetap perlu dibatasi karena apabila tidak dibatasi maka akan terjadi ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum sampai berapa kali peninjauan kembali dapat dilakukan. Selain itu, apabila PK lebih dari satu kali untuk perkara lain selain pidana maka akan mengakibatkan penyelesaian perkara menjadi panjang dan tidak akan pernah selesai yang ada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga hal demikian bertentangan dengan asas litis finiri oportet (bahwa setiap perkara harus ada akhirnya) yang mana hal ini justru menimbulkan kerugian bagi para pencari keadilan.³⁶

Dalam perkara pidana PK bertujuan untuk mencari kebenaran materiil serta perlindungan HAM dari kesewenang-wenangan negara terutama yang menyangkut hak hidup dan hak-hak fundamental lainnya, sehingga untuk perkara pidana harus ada perlakuan yang berbeda dengan PK bagi perkara lainnya. Oleh karenanya pembatasan PK hanya satu kali dalam perkara selain pidana, termasuk perkara perdata, sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (1) UU MA dan Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman adalah konstitusional.³⁷

Maka, Pelaksanaan PK kedua dalam sengketa tumpang tindih tanah SHM 15 dengan SHGB 2663 seharusnya tidak

³⁵Ibid.,

³⁶Meutia, P. (2019). Pembatasan Peninjauan Kembali Perkara Perdata Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(2), 225-236.

³⁷Ibid.,

dapat diterima didasarkan pada Putusan MK 108/PUU-XIV/2016, sehingga penggunaan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Peninjauan Kembali sebagai dasar diterimanya permohonan PK II ini bertentangan dengan ketentuan asas *lex superior derogat legi inferiori*, dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Oleh karenanya penggunaan dasar hukum dalam penerimaan PK II ini adalah tidak sesuai.

Selain itu hasil putusan PK Kedua Nomor 127K/TUN/2020 atas perkara tumpang tindih SHM 15 dengan SHGB 2663 yang mengambil pertimbangan hukum dari Putusan Nomor 771 K/Pdt/2019, yang dalam isinya menyebutkan bahwa SHM 15 dan SHGB 2663 berasal dari tanah yang berbeda, namun hal tersebut tidak menggantikan fakta bahwa kedua tanah tersebut tetap berada ditempat atau daerah yang sama dan tetap tumpang tindih, sehingga putusan tersebut tidak dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihaknya.

F. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan dari penelitian terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Hak Milik dan Hak Guna Bangunan Berdasarkan Asas Kepastian Hukum, dapat penuli simpulkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara penerbitan sertifikat ganda hak milik dan hak guna bangunan menjadi tidak tepat dan tidak sesuai karena Majelis hakim mengabaikan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan pokok sengketa seperti ketentuan dalam Pasal 1813 terkait berakhirnya surat kuasa, yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 5/Yur/Pdt/2018 tentang sertifikat yang lebih dulu merupakan bukti hak yang paling kuat, dan ketentuan peraturan lainnya.

2) Bahwa kepastian hukum penerbitan sertifikat ganda SHM No. 15 dan SHGB No.2663 bagi para pihak didasarkan pada Asas Kepastian Hukum adalah sebagai berikut:

a. Adanya penerbitan sertifikat ganda menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan para pihak yang tertera dalam sertifikat ganda tersebut saling mengklaim hak atas tanah tersebut adalah miliknya. Oleh karenanya demi mewujudkan kepastian hukum, salah satu dari sertifikat tersebut haruslah dibatalkan dengan mengajukan gugatan secara tertulis pada Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah disebutkan dalam ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

b. Dasar penerimaan permohonan PK II adalah SEMA Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Peninjauan Kembali yang menyatakan bahwa PK dapat dilakukan lebih dari satu kali dalam perkara perdata apabila terdapat 2 putusan yang berbeda. Dasar hukum ini bertentangan dengan isi Putusan MK 108/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa ketentuan dalam Pasal 66 ayat (1) UU MA dan Pasal 24 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman adalah konstitusional, artinya PK hanya dapat dilakukan satu kali dalam perkara perdata. Selain itu Penggunaan SEMA Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Peninjauan Kembali sebagai dasar hukum penerimaan PK telah melanggar ketentuan asas *lex superior derogat legi inferiori* sehingga hal ini tidak memberikan kepastian hukum yang jelas bagi para pencari keadilan.

G. SARAN-SARAN

Saran-saran yang dapat diberikan berdasarkan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepada Badan Pertanahan Nasional, hendaknya memberikan batasan terhadap penggunaan surat kuasa menjual dalam peralihan hak atas tanah, serta melakukan pengecekan lebih mendalam terhadap penggunaan surat kuasa yang berkaitan dengan masa berlaku surat kuasa, terkait apabila pemberi kuasa telah meninggal atau pailit, dan hal-hal yang berkaitan lainnya.
2. Kepada Majelis Hakim, hendaknya mempertimbangkan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan perkara yang sedang diperiksa, seperti halnya Putusan pengujian undang-undang dan yurisprudensi yang memuat kaidah yang sama dengan perkara a quo, sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa.
3. Kepada Pemerintah, hendaknya memberikan ketentuan atau peraturan yang jelas terkait pengajuan permohonan peninjauan kembali lebih dari satu kali dalam perkara perdata, sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi para pencari keadilan.

H. REFERENSI

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Sistem Pendaftaran Tanah

Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 1991, Bab V angka 3

Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2015, Bagian E angka 1 Pendaftaran Tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

BUKU

Adrian Sutedi (b), Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda

Bukti Hak Atas Tanah, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006), hlm. 29

Adrian Sutedi, 2014, SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 30

Dr. Fifik Wiryani, Hukum Agraria: Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Dari Masa Kolonial Hingga Kemerdekaan, Setara Press, Malang, 2018, Hal. 10.

Fifik Wiryani, *Hukum Agraria*, Setara Press, Malang, 2018, Hal. 110

Jazim Hamidi, Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Penyelenggaraan Pemerintahan yang layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi di Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999. Hal. 24

Ridwan HR, *Hukum Adminstrasi Negara*, Depok: Rajawali Pers, 2020. Hal. 230

SF. Marbun, Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia, Tulisan pada Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001. Hal. 210-211.

JURNAL

Ali Chomzah, 2002, Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II- Sertipikat dan Permasalahannya, Prestasi Pustaka, Jakarta, Hal.139

Ardiansyah Zulhadji, 2016, Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *Jurnal Lex Crimen* Vol. V/ No.4/Apr-Jun/2016, 31-35.

Arina Noviaz S., marie Remfan R., Hukum Tanah Adat/Ulayat, *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, Vol. IV No. 01 Januari 2019. 14-22.

Aulia, A., & Udiana, I. M. (2016). Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sah Hak Atas Tanah dengan Adanya Sertifikat Ganda Hak Atas Tanah. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 5(2).

- Ayu, I. K. (2019). Problematika Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 27(1), 27-40.
- Bernat Panjaitan, Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) Pada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), *Jurnal Ilmiah "Advokasi"*, Vol.03, No.02, September 2015.
- Hartiningsih, D. (2021). Jual Beli Hak Atas Tanah Berdasarkan Akta Kuasa Menjual Notariil. *Lex Renaissance*, 5(3), 694–710
- Kartika, S. D. (2014). Peninjauan Kembali Lebih Dari Satu Kali, Antara Keadilan Dan Kepastian Hukum. *Buletin Info Hukum Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, 6(6), 3.
- Mahkamah Konstitusi, "Meniti Keadilan dalam Pengajuan PK Lebih Dari Satu Kali", *Jurnal Konstitusi* No.86 April 2014, hal 6 serta dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.34/PUU-XI/2013 tanggal 22 Juli 2013, hal 86
- Marvin, Renius Albert and Erliyana, Anna Prof. (2019) "Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 49: No. 4, Article 11
- Meiliyana Sulistio, Politik Hukum Pertanahan di Indonesia, *Jurnal Education and Development*, Vol.8 No.2 edisi Mei 2020.
- Meutia, P. (2019). Pembatasan Peninjauan Kembali Perkara Perdata Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XIV/2016. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(2), 225-236.
- Nurdin, Politik Hukum Pertanahan (Suatu Kajian Hukum Mengenai Hak Miik Dalam Proses Pendaftaran Tanah), *Meraja Journal*, Vol.1 No.3 November 2018, 19-31.

Patrya Karim, M., Almoravid Dunga, W., & Rahma Y. Mantali, A.. (2023). Akibat Hukum Dari Diterbitkannya Sertifikat Tanah Dengan Kepemilikan Ganda. *Journal of Comprehensive Science (JCS)*, 2(6), 1532–1543, Hal. 1534.

Rfiky A. dkk, Akta Pengikatan Jual Beli Tanah Sebelum Dibuatnya Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, *Jurnal Notarius Volume 13 Nomor 2* (2020).

Riza, D. (2018). Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1), 85-102.

Swantoro, H., Fakhriah, E. L., & Ikhwanyah, I. (2017). Permohonan upaya hukum peninjauan kembali kedua kali berbasis keadilan dan kepastian hukum. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 29(2), 189-204

