

Problematika Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait Sengketa Sertifikat Tanah Yang *Overlapping*

Carolina Da Cruz¹, Dyah Ayu Sulistyarini²

¹Faculty of Law, Universidade Oriental Timor Lorosa'e

²Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang

Email: carolina@yahoo.com, ²tyarinis03@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis langkah penyelesaian sengketa sertifikat tanah yang *overlapping* di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan problematikanya dalam rangka mewujudkan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Kepemilikan hak atas tanah dibuktikan dengan sertifikat tanah. Fakta di lapangan terdapat *overlapping* sertifikat tanah. Penyelesaian melalui PTUN harus menerima kekecewaan mengingat banyak problematika dalam eksekusi yang dilaksanakan oleh Badan/Pejabat TUN yang mengalami banyak hambatan. Urgensi penelitian ini bahwa untuk mewujudkan kepastian hukum bagi masyarakat, maka penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan. Metode dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis, dengan spesifikasi deskriptif analisis. Data yang dipergunakan adalah data primer dan didukung dengan data sekunder dengan analisa data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan penyelesaian *overlapping* sertifikat dapat dilakukan dengan mengajukan Gugatan ke PTUN, dengan permohonan pembatalan terhadap salah satu sertifikat. PTUN merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman berkedudukan di bawah Mahkamah Agung, yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara termasuk di dalamnya adalah sengketa *overlapping* sertifikat hak atas tanah. Mengingat sertifikat tanah merupakan suatu keputusan Badan/Pejabat TUN yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN). Adapun problematika yang dihadapi oleh BPN ketika melaksanakan eksekusi meliputi 3 hal, yaitu: *Pertama*, terhambat dengan proses pelepasan hak dari tergugat intervensi; *Kedua*, terhambat dengan proses pelepasan aset dari tergugat intervensi, dan *Ketiga*, telah terjadi perubahan objek sengketa karena jual beli. Problematika yang terjadi menjadi penghalang bagi pemerintah untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah.

Kata kunci: Eksekusi, Kepastian Hukum, *Overlapping*, Problematika

Abstract

The purpose of the research is to study and analyze the steps for resolving overlapping land certificate disputes at the State Administrative Court (PTUN), and the problems involved in realizing legal certainty for land rights owners. Ownership of land rights is proven by a land certificate. The facts on the ground are that there is overlapping land certificates. Settlement through PTUN must accept disappointment considering that there are many problems in the execution carried out by State Administrative Bodies/Officials who experience many obstacles. The urgency of this research is that in order to realize legal certainty for society, it is important to carry out this research. The method in this research is sociological juridical, with descriptive analysis specifications. The data used is primary data and is supported by secondary data with qualitative data analysis. The research results show that overlapping certificates can be resolved by filing a lawsuit with the PTUN, with a request to cancel one of the certificates. PTUN is one of the judicial authorities located under the Supreme Court, which has the authority to examine, decide and resolve state administration disputes, including disputes over overlapping land rights certificates. Bearing in mind that a land certificate is a decision of a state administrative body/official, namely the National Land Agency (BPN). The problems faced by BPN when carrying out the execution include 3 things, namely: First, it is hampered by the process of releasing the rights of the intervention defendant; Second, the process of releasing assets from the intervening defendant is hampered, and third, there has been a change in the object of the dispute due

to the sale and purchase. The problems that occur are an obstacle for the government to guarantee legal certainty for land rights owners.

Keywords: *Execution, Legal certainty, Overlapping, Problematics*

A. Pendahuluan

Tanah adalah permukaan bumi, baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.¹ Tanah merupakan kebutuhan pokok manusia hidup di dunia ini untuk tempat tinggal, maupun berbagai kegiatan seperti pertanian, perhutanan, industri dan lain-lain.² Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) disebutkan Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Khusus kepemilikan terhadap tanah (benda tidak bergerak) dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA) “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara”.

Kepemilikan tanah baik yang dimiliki oleh perorangan, kelembagaan dan negara semuanya harus dibuktikan dengan alat bukti kepemilikan, yang dinamakan sertifikat.³ Penerbitan sertifikat hak atas tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁴ Sertifikat adalah suatu akta yang sengaja dibuat untuk bukti tentang adanya suatu peristiwa tertentu.⁵ Sertifikat memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan tanah.⁶

Gustav Radbruch, menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat

¹ Lihat Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, (2021).

² Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah, Edisi Pertama Cetakan 2* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011).

³ Arie Sukanti Hutagalung, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Jakarta: Rih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group), (2012).

⁴ James Julianto Irawan, *Surat Berharga Suatu Tinjauan Yuridis dan Praktis* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).

⁵ Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah, Edisi Pertama Cetakan 2*.

⁶ Lihat Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (1960).

mewujudkan keadilan.⁷ Prakteknya, banyak ditemui terjadinya sengketa tanah yang merugikan pemegang sertifikat hak atas tanah, sehingga menyebabkan jaminan kepastian hukum tersebut menjadi ternoda, sebagai misal sengketa tanah mengenai penguasaan tanah tanpa hak, sengketa batas, sengketa waris, jual berkali-kali, *overlapping*, sertipikat pengganti akta jual beli palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya akta jual.⁸ Pembahasan dalam artikel ini fokus pada sertifikat yang *overlapping*, yaitu sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya bertindihan seluruhnya atau sebagiannya.⁹

Overlapping sertifikat merupakan permasalahan tanah sering terjadi. Penyebabnya berasal baik dari pihak masyarakat maupun pihak data base yang tidak valid di Badan Pertanahan Nasional (BPN), akibat tidak adanya masukan sumber data dari pihak-pihak tertentu seperti dari pemilik tanah. Untuk saat ini sebagian tanah di Indonesia tidak dilengkapi surat pembuktian otentik yang dikeluarkan dari pejabat berwenang, yang ada hanya sekedar surat non otentik yang dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang, seperti kitir, petok, ireda Ipeda, PBB dan sejenisnya.¹⁰ Tatkala terjadi *Overlapping*, terdapat 3 hal yang dilakukan yaitu: *Pertama*, mengajukan permohonan pembatalan ke BPN; *Kedua*, mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN); dan *Ketiga*, membuat Laporan Polisi atas dugaan pemalsuan surat otentik. Pembahasan dalam artikel ini fokus pada langkah mengajukan Gugatan ke PTUN.

Kewenangan PTUN untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara (TUN), sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh Badan/Pejabat TUN, tak terkecuali adalah sengketa *overlapping*, dilegitimasi dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945. PTUN lahir sebagai syarat mutlak bagi suatu negara hukum yang wajib melindungi hak setiap individu masyarakat dari tindakan kesewenangan pemerintah. Selama ini PTUN sudah melaksanakan peran sebagaimana mestinya memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang membawa keadilan di tengah masyarakat, namun ternyata terdapat problematika pada proses eksekusi, sehingga tidak dapat mewujudkan kepastian hukum yang

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2012, hal. 19.

⁸ Setiyo Utomo, "Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol. 6, No. 2 (2023): 53–62.

⁹ Setiyo Utomo, "Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol. 6, No. 2 (2023): 53–62.

¹⁰ Mudakir Iskandar Syah, "Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara – Fakultas Hukum Universitas Suryadarma* Vol. 4, No. 2 (2014): 44–56.

berkeadilan. Sejak tahun 2015-2023 terdapat 32 permohonan eksekusi di PTUN Semarang dengan tujuan agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan.¹¹

Kewenangan eksekusi putusan PTUN dalam sengketa *overlapping* adalah BPN. Sistem eksekusi putusan PTUN bersifat sukarela atau *self respect*, dan hal inilah yang menjadi problematika.¹² Menurut Supandi, terdapat faktor yang menyebabkan ketidakpatuhan pejabat dalam pelaksanaan putusan pengadilan yaitu: *Pertama*, Rendahnya kepatuhan dan kesadaran hukum pejabat; *Kedua*, Adanya kepentingan pejabat; dan *Ketiga*, Adanya kekeliruan visi dalam penggunaan wewenang jabatannya, di mana pejabat bertindak atau tidak bertindak bukan untuk kepentingan publik, melainkan bertindak seolah-olah institusi publik itu dianggap sebagai milik pribadinya.¹³

Ismail Rumadan, dalam penelitiannya juga mengungkapkan bahwa eksekusi terhadap putusan PTUN tidak sepenuhnya berjalan efektif, disebabkan ketiadaan aturan hukum yang memaksa bagi Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan; Amar putusan hakim yang tidak berani mencantumkan pembayaran sejumlah uang paksa apabila pejabat TUN yang bersangkutan tidak melaksanakan putusan Pengadilan; dan faktor kepatuhan pejabat TUN dalam menjalankan putusan Pengadilan.¹⁴ F.A. Satria Putra menyatakan senada dengan Ismail Rumadan, dalam penelitiannya bahwa eksekusi putusan hakim PTUN saat ini masih mengalami berbagai problematika yang terjadi karena upaya pelaksanaan putusan diserahkan kepada pejabat TUN. Beberapa problematika yang terjadi belum diatur secara jelas dan memiliki payung hukum yang pasti.¹⁵

Selanjutnya Alfonsus Nahak, meneliti tentang problematika putusan PTUN yang mengkaji perspektif Gustav Radbruch, hasilnya bahwa problematika tidak dilaksanakannya eksekusi putusan PTUN berdasarkan keadilan dapat diketahui bahwa apa yang seharusnya dipenuhi berdasarkan isi materi putusan tidak terpenuhi sehingga berarti tidak terpenuhinya

¹¹ Widayati Tri Mulyani, Gunarto, "Legal Reconstruction of State Administrative Court Decisions Execution Based on The Value of Pancasila Justice," *Scholars International Journal of Law, Crime and Justice* Vol. 5, No. 9 (2022): 347-354., 10.36348/sijlcj.2022.v05i09.002.

¹² Prildly Nataniel Boneka, "Tinjauan Hukum PTUN Dalam Rangka Eksekusi Putusan Yang Telah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap," *Jurnal Lex Administratum* Vol. II/No (2014).

¹³ Tri Mulyani, Gunarto, "Legal Reconstruction of State Administrative Court Decisions Execution Based on The Value of Pancasila Justice."

¹⁴ Ismail Rumadan, "Problematika Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum dan Peradilan (JPH)* Vol. 1, No. 3 (2012): 435-62, <https://doi.org/DOI: http://dx.doi.org/10.25216/jhp.1.3.2012.435-462>.

¹⁵ F.A. Satria Putra, "Problem Eksekutorial Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Justisi, Fakultas Hukum Muhammadiyah Sorong* Vol. 7, No. 1 (2021): 66-75, <https://ejournal.um-sorong.ac.id>.

nilai-nilai keadilan; berdasarkan kemanfaatan, tidak dilaksanakannya amar putusan sebagaimana mestinya menyebabkan kemanfaatan yang didapat tidak sebanding dengan usaha yang telah dikeluarkan dalam rangka penyelesaian sengketa TUN; kepastian hukum tidak terpenuhi karena terdapat kekosongan mekanisme pelaksanaan putusan TUN.

Bertitik tolak dari penelitian Ismail Rumadan dan F.A. Satria Putra, yang sebatas membahas mengenai problematika eksekusi putusan PTUN, dan Alfonsus Nahak, yang sedikit agak lebih mendalam mengkaji problematika putusan PTUN dalam perspektif Gustav Radbruch, maka dalam penelitian ini akan mengkaji lebih dalam dengan tujuan untuk mengetahui dan menganalisis problematika eksekusi putusan PTUN terkait dengan sengketa sertifikat tanah yang *overlapping* dalam mewujudkan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah.

B. Metode

Sebagai konsekuensi pemilihan topik permasalahan yang dikaji dalam penelitian di mana objeknya adalah permasalahan hukum (sedangkan hukum adalah kaidah atau norma yang ada di masyarakat), maka jenis penelitian hukum yang digunakan adalah *yuridis sosiologis* atau biasa dikenal dengan istilah nondoktrinal, yaitu penelitian yang berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat,¹⁶ tentang problematika eksekusi putusan PTUN terkait sengketa sertifikat tanah yang *overlapping* dalam mewujudkan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Spesifikasi diskriptif analitis, maksudnya untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.¹⁷ Pada penelitian ini akan mendeskripsikan hasil analisis tentang problematika eksekusi putusan PTUN terkait sengketa sertifikat tanah yang *overlapping* dalam mewujudkan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Data yang terkumpul baik sekunder dan primer selanjutnya dianalisa secara kualitatif, dan ditarik kesimpulan secara induktif, yaitu dari hal-hal yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penyelesaian Sengketa *Overlapping* Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

¹⁶ Setiono, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum* (Surakarta: Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2010).

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2008).

Kepemilikan tanah baik yang dimiliki oleh perorangan, kelembagaan dan negara semuanya harus dibuktikan dengan alat bukti kepemilikan, yang dinamakan sertifikat. Sertifikat adalah suatu akta yang sengaja dibuat untuk bukti tentang adanya suatu peristiwa tertentu.¹⁸ Sertifikat merupakan jaminan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah,¹⁹ artinya bahwa pemerintah telah memberikan hak atas tanah kepada dan dapat dipunyai oleh orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama serta badan-badan hukum untuk digunakan atau dimanfaatkan, baik sebagai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, maupun hak pakai.²⁰

Namun dalam prakteknya, banyak ditemui terjadinya sengketa tanah yang akibatnya dapat merugikan pemegang sertifikat hak atas tanah, sehingga menyebabkan jaminan kepastian hukum tersebut menjadi ternoda. Faktor-faktor yang terjadi dalam sengketa tanah mengenai penguasaan tanah tanpa hak, sengketa batas, sengketa waris, jual berkali-kali, *overlapping*, sertifikat pengganti akta jual beli palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya akta jual.²¹ Pembahasan dalam artikel ini fokus pada sertifikat yang *overlapping*, yaitu sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya bertindihan seluruhnya atau sebagiannya.

Kata *overlapping* dalam bahasa Indonesia berarti tumpang tindih atau keadaan yang menunjukkan bahwa seseorang dapat menghasilkan suatu hal yang sama atau ganda. Sertifikat ganda (*overlapping*) bisa diartikan sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagiannya. Jadi dapat disebut pula bahwa sertifikat tumpang tindih (*overlapping*) adalah sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya bertindihan seluruhnya atau sebagiannya.²²

Overlapping sertifikat merupakan permasalahan tanah kerap terjadi. *Overlapping* akibat dari beberapa penyebab baik dari pihak masyarakat maupun pihak data base yang tidak valid di

¹⁸ Irawan, *Surat Berharga Suatu Tinjauan Yuridis dan Praktis*.

¹⁹ Lihat Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (1960).

²⁰ Arie Sukanti Hutagalung, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Jakarta: Rih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group), (2012).

²¹ Setiyo Utomo, "Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol. 6, No. 2 (2023): 53–62.

²² Novia Tika Febriana Dan Murry Darmoko A., "Langkah Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (*Overlapping*) Atas Hak Sertifikat Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY)," *Jurnal Judiciary* 11, No.1, 2022, hal. 102–117.

Badan Pertanahan Nasional (BPN). Karena muara kewenangan pembuatan sertifikat berada pada BPN. Data base yang tidak valid ini salah satu sebabnya adalah akibat tidak adanya masukan sumber data dari pihak-pihak tertentu seperti dari pemilik tanah. Untuk saat ini Sebagian tanah di Indonesia tidak dilengkapi surat pembuktian otentik yang dikeluarkan dari pejabat yang berwenang, yang ada hanya sekedar surat non otentik yang dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang, seperti kitir, petok, ireda Ipeda, PBB dan sejenisnya.²³

Sertifikat tanah merupakan dokumen negara, tanda bukti kepemilikan hak atas tanah atau lahan yang diterbitkan oleh BPN. Tatkala terdapat dua sertifikat yang saling bertindih terhadap objek hak atas tanah atau lahan, terdapat permasalahan hukum pada sertifikat tanah tersebut. Terdapat 3 (tiga) langkah yang dapat dilakukan ketika terdapat dua sertifikat ganda pada obyek yang sama yaitu: *Pertama*, mengajukan permohonan pembatalan ke BPN. Dalam perkara sengketa tanah bersertifikat ganda, BPN berkewenangan melakukan negosiasi, mediasi, dan memfasilitasi penanganan pihak-pihak yang bersengketa. Terkait pengaduan masalah sertifikat ganda hak atas tanah, Pasal 1 angka 5 Permen ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 menyebutkan bahwa pengaduan sengketa dan konflik adalah keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan atas suatu produk hukum Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya atau merasa dirugikan oleh pihak lain menyangkut penguasaan dan/atau kepemilikan bidang tanah tertentu.

Pasal 34 ayat (2) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 menyebutkan bahwa dalam hal terdapat satu atau beberapa sertifikat tumpang tindih dalam satu bidang tanah baik seluruhnya maupun sebagian, dilakukan penanganan dengan tahapan yang diatur di dalam Pasal 6 ayat (1), yaitu pengkajian Kasus; Gelar awal; Penelitian; ekspos hasil Penelitian; Rapat Koordinasi; Gelar akhir; dan terakhir Penyelesaian Kasus. Selanjutnya pada Pasal 34 ayat (3) dijelaskan bahwa pembatalan dilakukan terhadap sertifikat tumpang tindih dalam satu bidang tanah baik seluruhnya maupun sebagian yang berdasarkan hasil penanganan dengan diperoleh fakta terdapat cacat administrasi dan/atau cacat yuridis.

Kedua, mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain mengajukan pengaduan kepada kantor BPN, penyelesaian permasalahan sertifikat tumpang tindih yaitu dengan gugatan pembatalan terhadap salah satu sertifikat ke Pengadilan Tata Usaha Negara

²³ Mudakir Iskandar Syah, "Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara – Fakultas Hukum Universitas Suryadarma* Vol. 4, No. 2 (2014): 44–56.

(PTUN). PTUN berwenang menyelesaikan sengketa pertanahan berkaitan dengan surat keputusan yang dikeluarkan BPN atau pejabat lainnya yang berkaitan dengan pertanahan.

Ketiga, membuat Laporan Polisi Atas Dugaan Pemalsuan Surat Otentik. Apabila ditemukan indikasi pemalsuan sertifikat hak atas tanah, pihak yang merasa dirugikan dapat melaporkan pihak yang diduga memalsukan sertifikat kepada pihak kepolisian. Laporan tersebut terkait dengan dugaan pemalsuan sertifikat sebagaimana Pasal 264 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Pembahasan dalam artikel ini akan difokuskan pada langkah hukum penyelesaian sengketa *overlapping* melalui pengajuan gugatan ke PTUN. Gugatan merupakan sebuah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan kepada pengadilan untuk mendapatkan putusan. Adapun yang menjadi tergugat adalah Badan/Pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara berdasarkan wewenang yang ada padanya atau dilimpahkan kepadanya.

PTUN berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 *Juncto* Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman berkedudukan di bawah Mahkamah Agung, yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Sengketa Tata Usaha Negara, menurut Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, adalah suatu sengketa yang timbul dalam bidang hukum tata usaha negara antara orang atau Badan Hukum Perdata (anggota masyarakat) dengan Badan/Pejabat TUN (Pemerintah) baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu KTUN (*Beschikking*), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan dalam hal ini termasuk di dalamnya adalah sengketa *overlapping* sertifikat hak atas tanah. Mengingat sertifikat tanah merupakan suatu keputusan Badan/Pejabat TUN yaitu BPN.²⁴

PTUN diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya. Dalam hal ini sengketa timbul akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah yang melanggar hak warga negaranya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa PTUN diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat. Dengan kata lain tujuan

²⁴ Eko Yulianto, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, Wawancara, (2022).

PTUN sebenarnya tidak semata-mata untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, melainkan juga untuk melindungi hak-hak masyarakat.²⁵

Tujuan pembentukan PTUN adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang dapat menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Dapat dikatakan lain bahwa bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan bagi masyarakat pencari keadilan, dalam hal ini adalah masyarakat yang mengajukan gugatan ke pengadilan terkait dengan overlapping sertifikat hak atas tanah yang membawa kerugian secara materiil bagi mereka.²⁶

Dalam Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tercantum bahwa “Dalam melaksanakan tugasnya itu pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat pada khususnya.²⁷ Oleh karena itu pemerintah wajib terus menerus membina, menyempurnakan dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara agar mampu menjadi alat yang efisien, bersih serta berwibawa dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.²⁸ Menyadari sepenuhnya peranan positif pemerintah dalam kehidupan masyarakat, maka pemerintah perlu mempersiapkan langkah dalam menghadapi kemungkinan timbulnya perbenturan kepentingan, peselisihan, atau sengketa antar badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat. Oleh karena itu, PTUN lahir dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha, melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang tata usaha negara. Artinya bahwa tujuan pendirian PTUN adalah sebagai sarana pemberi perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dan kepastian hukum) kepada hak-hak dasar warga masyarakat; dan sebagai sarana pembinaan, penyempurnaan, dan penertiban bagi aparatur administrasi negara agar mampu menjadi alat yang melaksanakan tugasnya

²⁵ Supandi, *Ibid.*

²⁶ Supandi, *Ibid.*

²⁷ dani Habibi, “Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara Dan Verwaltungsgericht Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Kepada Rakyat,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 49, No. 2 (2019).

²⁸ Dani Habibi, “Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara Dan Verwaltungsgericht Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Kepada Rakyat,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, No. 2 (2019).

berdasarkan hukum (*rechmatigheid van bestuur*), bersih dan efisien (*good government*) dalam kerangka hukum Indonesia.²⁹

2. Problematika Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait Sengketa Sertifikat Tanah Yang *Overlapping* Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah

Sebagaimana disampaikan dalam uraian sebelumnya bahwa PTUN merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung, dengan kompetensi untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara, tak terkecuali adalah sengketa *overlapping* atau tumpang tindih sertifikat tanah.

Sengketa TUN di bidang pertanahan timbul disebabkan karena suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku telah bersifat konkrit, individual dan final³⁰ dalam bentuk sertifikat tanah mengenai kepemilikan hak atas tanah yang dikeluarkan Pemerintah, dalam hal ini BPN selaku Badan/Pejabat TUN.

Sertifikat merupakan bukti hak kepemilikan atas tanah yang diterbitkan oleh pemerintah sebagai wujud jaminan kepastian hukum dalam rangka memberikan keadilan bagi masyarakat, meskipun pada kenyataannya di dalam praktek dapat saja terjadi *overlapping*. Sebagai Negara Hukum, Negara Republik Indonesia wajib menjamin kepastian hukum warga negaranya, bukan hanya itu ketertiban dan perlindungan hukum juga diperlukan dengan berdasarkan kebenaran serta keadilan setiap warganya. Maka dari itu PTUN hadir untuk melindungi hak individu masyarakat, dari tindakan pemerintah.

Pada 8 (delapan) tahun terakhir yaitu tahun 2015 hingga 2023 PTUN Semarang, terdapat 32 (tiga puluh dua) permohonan eksekusi dari masyarakat pencari keadilan. Permohonan eksekusi ini diajukan mengingat bahwa regulasi eksekusi terhadap putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap, di Indonesia saat ini diatur dalam Pasal 116 Undang-Undang RI Nomor 51 Tahun 2009, mengharuskan untuk mengajukan permohonan eksekusi apabila tergugat tidak dapat melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 Ayat

²⁹ Supandi, *Op.Cit.* hlm. 70.

³⁰ I Made Arjaya dan Ida Ayu Putu Widiat I Gede Aris Eka Pramana, "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Titik Singgung Antara Peradilan Tata Usaha Negara Dan Peradilan Umum Dalam Sengketa Pertanahan (Studi Kasus Putusan Nomor: 27/G/2017/Ptun.Dps)," *Jurnal Analogi Hukum* Vol. 1, No. 1 (2019): 77–81, <https://doi.org/Doi: http:// dx.doi.org/10.22225/.1.1.1449.77-81>.

(9) huruf b dan c yaitu mencabut dan menerbitkan KTUN baru, setelah 3 (tiga) bulan, dengan tujuan agar memerintahkan tergugat melaksanakan putusan.³¹

Namun faktanya terdapat Badan/Pejabat TUN yang tidak mengindahkannya, disebabkan banyak hal. Inilah yang kemudian menjadi problematika dalam memberikan kepastian hukum.³² Untuk mengetahui problematika eksekusi putusan PTUN terkait sengketa sertifikat tanah yang *overlapping* dalam mewujudkan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah, maka dapat diketahui dari 10 sampel dari 32 perkara, yang dapat dilihat dalam tabel 1.1. sebagai berikut:³³

Tabel 1.1.
Problematika Eksekusi Putusan PTUN Terkait Sengketa Sertifikat Tanah
Yang *Overlapping* Di BPN Kota Semarang 2015-2023

PUTUSAN PTUN	PROBLEMATIKA
Putusan Nomor: 040/G/2015/PTUN.SMG	Pelepasan hak Tergugat Intervensi
Putusan Nomor: 048/G/2015/PTUN.SMG	Pelepasan hak Tergugat Intervensi
Putusan Nomor: 016/G/2016/PTUN.SMG	Pelepasan hak Tergugat Intervensi
Putusan Nomor: 026/G/2016/PTUN.SMG	Pelepasan aset Tergugat Intervensi
Putusan Nomor 035/G/2016/PTUN.SMG	Pelepasan hak Tergugat Intervensi
Putusan Nomor : 052/G/2016/PTUN.SMG	Pelepasan aset Tergugat Intervensi
Putusan Nomor : 67/G/2017/PTUN.SMG	Perubahan objek yang disengketakan
Putusan Nomor 170/G/2018/PTUN.SMG	Pelepasan hak Tergugat Intervensi
Putusan Nomor 91/G/2019/PTUN.SMG	Pelepasan hak Tergugat Intervensi
Putusan Nomor 1/G/2021/PTUN/SMG	Pelepasan hak Tergugat Intervensi

Sumber: Pengolahan Data Primer dan Sekunder, 2024

Bertitik tolak dari Tabel 1.1. tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa problematika eksekusi putusan pengadilan tata usaha negara terkait sengketa sertifikat tanah yang

³¹ Tri Mulyani, Gunarto, "Legal Reconstruction of State Administrative Court Decisions Execution Based on The Value of Pancasila Justice."

³² didik Somantri, "Tantangan Eksekusi Putusan Pengadilan Dalam Memperkuat Kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum Peratun* Volume 4, Nomor 2 (2021).

³³ Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, <https://sipp.ptun-semarang.go.id/> (2023).

overlapping yang dihadapi oleh Badan/Pejabat TUN dalam hal ini adalah BPN, pada periode Tahun 2015-2023 terdapat 3 (tiga) hambatan yaitu :³⁴

Pertama, terhambat proses pelepasan hak dari tergugat intervensi. Dalam kasus ini penggugat adalah masyarakat melawan BPN dengan tergugat intervensi (perseorangan/non pemerintah). Untuk dapat melaksanakan eksekusi, BPN selaku pejabat eksekutor tidak dapat melaksanakan eksekusi karena untuk dapat menerbitkan sertifikat baru harus ada pelepasan hak dari tergugat intervensi. Dalam kondisi yang demikian, Tergugat Intervensi tidak mau melepaskan hak, sehingga inilah yang menjadi problematika yang dialami BPN, sebagaimana terjadi terhadap eksekusi Putusan Nomor: 040/G/2015/PTUN.SMG; Putusan Nomor: 048/G/2015/PTUN.SMG; Putusan Nomor: 016/G/2016/PTUN.SMG; Putusan Nomor: 016/G/2016/PTUN.SMG; Putusan Nomor: 026/G/2016/PTUN.SMG; Putusan Nomor 035/G/2016/PTUN.SMG; Putusan Nomor 170/G/2018/PTUN.SMG; Putusan Nomor 91/G/2019/PTUN.SMG; dan Putusan Nomor 1/G/2021/PTUN/SMG.

Kedua, terhambat pelepasan aset dari tergugat intervensi. Dalam kasus ini penggugat adalah masyarakat melawan BPN dengan tergugat intervensi (BUMN/pemerintah). Untuk dapat melaksanakan eksekusi, BPN selaku pejabat eksekutor tidak dapat melaksanakan eksekusi karena untuk dapat menerbitkan sertifikat baru harus ada pelepasan aset dari tergugat intervensi. Dalam kondisi yang demikian, Tergugat Intervensi tidak/belum melepaskan aset hingga penulisan ini, sehingga inilah yang menjadi problematika yang dialami BPN, sebagaimana terjadi terhadap eksekusi Putusan Nomor : 052/G/2016/PTUN.SMG.

Ketiga, telah terjadinya perubahan objek sengketa. Kondisi ini dapat terjadi. Ketidapahaman masyarakat mengenai pentingnya kepemilikan atau tidakpahaminya mengenai peraturan hukum, atau ada unsur kesenagjaan, masyarakat telah menjual tanah yang sedang disengketakan, sehingga ketika dikabulkan objek sengketa sudah tidak sesuai dengan objek semual, sebagaimana terjadi terhadap eksekusi Putusan Nomor : 67/G/2017/PTUN.SMG.

Hambatan-hambatan yang menyebabkan Badan/Pejabat BPN tidak dapat melaksanakan eksekusi putusan PTUN terkait sengketa sertifikat tanah yang *overlapping* ini, jika dikaitkan dengan pendapat Supandi, terdapat 3 faktor: *Pertama*, Rendahnya kepatuhan dan kesadaran hukum pejabat; *Kedua*, Adanya kepentingan pejabat; dan *Ketiga*, Adanya kekeliruan visi dalam penggunaan wewenang jabatannya, di mana pejabat bertindak atau tidak bertindak bukan untuk

³⁴ Wawancara Dian Puri Winasto selaku Kepala Seksi Penanggulangan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Kota Semarang (2022).

kepentingan publik, melainkan bertindak seolah-olah institusi publik itu dianggap sebagai milik pribadinya.³⁵

Pertama, Rendahnya kepatuhan dan kesadaran hukum pejabat. Dengan mencermati Putusan PTUN dan ditindaklanjuti wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan ruang lingkup wilayah Provinsi Jawa Tengah, nampak bahwa faktor-faktor yang menjadi menghambat eksekusi adalah proses pelepasan hak dari tergugat intervensi (tergugat intervensi masyarakat), proses pelepasan aset negara dari pihak intervensi (tergugat intervensi pemerintah), dan telah terjadi perubahan objek sengketa yaitu tidak sesuai dengan kondisi semula karena sebagian tanah sudah pisah menjadi hak milik pihak ketiga karena jual beli. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi rendahnya kepatuhan dan kesadaran hukum, tidak hanya di lingkungan pejabat, tetapi juga terjadi di masyarakat.

Bagaimana seseorang dapat mematuhi hukum, kesanggupan untuk memahami hukum secara logis diikuti oleh kemampuan untuk menilainya. Disinilah letak hubungan kesadaran hukum dengan kepatuhan hukum terlepas dari adil dan tidaknya hukum tersebut. Dengan demikian kepatuhan hukum seseorang terhadap hukum harus didahului oleh penerimaan sadar hukum. Kesadaran hukum merupakan suatu penilaian hukum yang berlaku dalam kenyataan (*das sein*), yang dicita-citakan semua orang. Karena penilaian seseorang terhadap hukum sangatlah berpengaruh dalam membentuk kepatuhan terhadap hukum.³⁶

Kedua, Adanya Kepentingan Pejabat. Ditunjukkan dengan fakta-fakta yang telah ditemukan, bahwa putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan oleh Kepala Kantor ruang lingkup wilayah Provinsi Jawa Tengah, nampak bahwa faktor-faktor yang menjadi menghambat eksekusi, karena terhambat proses pelepasan aset negara dari pihak intervensi (tergugat intervensi pemerintah), yang hingga saat penulisan artikel ini belum juga ada tanda-tanda dilaksanakan. Hal ini menunjukkan adanya kepentingan dari pihak intervensi (pemerintah) selaku pemegang hak terhadap objek sengketa.

Ketiga, Adanya kekeliruan visi dalam penggunaan wewenang jabatannya, di mana pejabat bertindak atau tidak bertindak bukan untuk kepentingan publik, melainkan bertindak seolah-olah institusi publik itu dianggap sebagai milik pribadinya. Apabila dikaitkan dengan kondisi-kondisi tersebut di atas, dengan terhambatnya proses pelepasan aset negara dari pihak

³⁵ Tri Mulyani, Gunarto, "Legal Reconstruction of State Administrative Court Decisions Execution Based on The Value of Pancasila Justice."

³⁶ Ellya Rosana, "Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat", <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIs/article/view/1600>, diakses 23 Desember, 2023.

intervensi (tergugat intervensi pemerintah), yang hingga saat penulisan ini belum juga ada tanda-tanda dilaksanakan. Hal ini menunjukkan adanya kekeliruan visi dalam penggunaan wewenang jabatan dari pihak intervensi (pemerintah) selaku pemegang hak objek sengketa. Sebagai pemegang jabatan, pemerintah juga dalam hal ini bertindak seolah-olah institusi publik itu dianggap sebagai milik pribadinya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, apabila dikaitkan dengan negara Indonesia merupakan negara hukum, konsekuensi logis dari negara hukum adalah pelaksanaan pemerintahan di Negara Indonesia harus berdasarkan hukum. Maksud dan tujuan dari konsepsi negara hukum adalah untuk memberikan perlindungan dan keadilan serta kesejahteraan rakyatnya. PTUN adalah bukti sah adanya negara hukum di Indonesia. Badan/Pejabat TUN atau sering kali disebut dengan Pejabat yang tidak bisa lepas dari tanggung jawab hukum bilamana melaksanakan kebijakan bertentangan dengan undang-undang dan Asas-Asas Pemerintahan yang Baik,³⁷ yang merupakan pedoman apakah pejabat tata usaha Negara tersebut sudah sesuai atau belum dengan norma yang ada dalam menjalankan tugas jabatannya.³⁸ Putusan PTUN menjadi bentuk suatu koreksi bahwa keputusan pejabat TUN yang terbentuk dalam kebijakan Surat Keputusan, penetapan, dan lain-lain terdapat kesalahan. Hal ini membuktikan bahwa tidak ada siapapun di Indonesia yang kebal hukum. Pejabat negara yang berada di lembaga eksekutif mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum. Peradilan TUN merupakan peradilan yang menjunjung tinggi asas-asas umum pemerintahan yang baik bagi pejabat TUN.³⁹

Bertitik tolak dari uraian yang telah disampaikan tersebut di atas, nampak dengan jelas bahwa telah terjadi problematika dalam eksekusi putusan PTUN terkait dengan sengketa sertifikat tanah yang *overlapping*. Dalam hal ini menunjukkan bahwa dengan dimilikinya sertifikat hak atas tanah, pemilik tanah ternyata tidak memiliki jaminan kepastian hukum, sehingga dapat merugikan secara materiil bagi pemilik tanah.

³⁷ Olden Bidara, *Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori dan Praktek Pemerintahan, dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), Penyusun: Paulus Efeendi Lotulung* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1994).

³⁸ Patria Khairo, "Urgensi Contempt Of Court Dalam Meningkatkan Wibawa Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia," *Lex Librum : Jurnal Ilmu Hukum, Volume 4 Nomor 1 Desember 2017 Page: 597 – 604, doi: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1257785>*, (2017).

³⁹ Bidara, *Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori dan Praktek Pemerintahan, dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), Penyusun: Paulus Efeendi Lotulung*, 1994, hal. 57.

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogisme dengan cara legal formal. Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch menjelaskan bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada 4 (empat) hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu :a) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan; b) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan; c) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan; d) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.⁴⁰

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.⁴¹

Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan. Secara

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2012, hal. 19.

⁴¹ Rahardjo.

hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adillah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya. Artinya bahwa ketika terbit sebuah sertifikat kepimilikan hak atas tanah, maka memiliki nilai positif yang harus ditaati, karena memiliki kepastian hukum.

Selain Gustav Radbruch, Jan M. Otto pun turut berpendapat mengenai kepastian hukum yang disyaratkan menjadi beberapa hal yaitu : a) Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diperoleh atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh; b) Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya; c) Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu, perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah; d) Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum; dan e) Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan.⁴²

Menurut Jan M. Otto kelima syarat dalam kepastian hukum tersebut menunjukkan, bahwa kepastian hukum dapat dicapai, apabila substansi hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat. Jan M. Otto pun menjelaskan aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan M. Otto dapat disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic legal certainty*, artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir di antara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut.

Dari uraian mengenai teori kepastian hukum menurut para ahli tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat mengandung beberapa arti yaitu bahwa adanya kejelasan, tidak boleh menimbulkan multi tafsir dalam hukum tersebut, tidak boleh bersifat kontradiktif antar peraturan satu dengan lainnya serta peraturan tersebut dapat dilaksanakan. Hukum yang berlaku dan telah ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa dalam hal ini

⁴² Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hal 19.

pemerintah, haruslah tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga masyarakat dapat memahami makna dari peraturan atau ketentuan hukum yang telah ditetapkan oleh pihak-pihak berwenang tersebut.

Hukum menurut teori kepastian hukum dari para ahli, tidak boleh memiliki sifat yang kontradiktif. Sebab, jika bersifat kontradiktif maka hukum tersebut akan menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum sendiri dapat menjadi perangkat hukum untuk suatu negara yang memiliki kejelasan, dan dapat menjamin hak maupun kewajiban dari setiap warga negara sesuai dengan budaya yang ada pada masyarakat tersebut. Bertitik tolak dari teori kepastian hukum, negara menjamin secara jelas dan tegas hak termasuk hak atas tanah yang telah bersertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional, meskipun dalam praktek terjadi problematika,⁴³ merupakan suatu tantangan pemerintah untuk tetap mewujudkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

D. Penutup

Penyelesaian overlapping sertifikat dapat dilakukan dengan mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan permohonan pembatalan terhadap salah satu sertifikat. PTUN merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman berkedudukan di bawah Mahkamah Agung, yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara termasuk di dalamnya adalah sengketa *overlapping* sertifikat hak atas tanah. Mengingat sertifikat tanah merupakan suatu keputusan Badan/Pejabat TUN yaitu BPN. Adapun problematika yang dihadapi oleh BPN ketika melaksanakan eksekusi meliputi 3 (tiga) hal, yaitu: *Pertama*, terhambat dengan proses pelepasan hak dari tergugat intervensi; *Kedua*, terhambat dengan proses pelepasan aset dari tergugat intervensi, dan *Ketiga*, telah terjadi perubahan objek sengketa karena jual beli. Problematika yang terjadi menjadi penghalang bagi pemerintah untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Bidara, Olden. *Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layk Dalam Teori dan Praktek Pemerintahan, dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*, Penyusun: Paulus Efeendi Lotulung. Bandung: Citra Aditya Bhakti,

⁴³ Didik Somantri, "Tantangan Eksekusi Putusan Pengadilan Dalam Memperkuat Kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum Peratun* Volume 4, Nomor 2 (2021).

1994.

Hutagalung, Arie Sukanti. *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Rih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group), 2012.

Irawan, James Julianto. *Surat Berharga Suatu Tinjauan Yuridis dan Praktis*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.

Santoso, Urip. *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah, Edisi Pertama Cetakan 2*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

SIPP Mahkamah Agung, <https://sipp.ptun-semarang.go.id/> (2023).

Setiono. *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*. Surakarta: Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2008.

Soeroso. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Supandi. *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (Edisi Revisi)*. Bandung: PT. Alumni, 2019.

Jurnal:

Boneka, Prildly Nataniel. "Tinjauan Hukum PTUN Dalam Rangka Eksekusi Putusan Yang Telah Memperoleh *Kekuatan* Hukum Tetap." *Jurnal Lex Administratum* Vol. II/No (2014).

Febriana, Novia Tika, dan Murry Darmoko A. "Langkah Hukum Terhadap Sengketa Tumpang Tindih (*Overlapping*) Atas Hak Sertifikat Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY)." *Jurnal Judiciary*, Vol. 11, No. 102–117 (2022).

Habibi, Dani. "Perbandingan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara Dan Verwaltungsgericht Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Kepada Rakyat." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vo. 49, No. 2 (2019).

I Gede Aris Eka Pramana, I Made Arjaya dan Ida Ayu Putu Widiat. "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Titik Singgung Antara Peradilan Tata Usaha Negara Dan Peradilan Umum Dalam Sengketa Pertanahan (Studi Kasus Putusan Nomor: 27/G/2017/Ptun.Dps)." *Jurnal Analogi Hukum*, Vol. 1, No. 1 (2019): 77–81. <https://doi.org/Doi: http:// dx.doi.org/10.22225/.1.1.1449.77-81>.

Khairo, Fatria. "Urgensi Contempt Of Court Dalam Meningkatkan Wibawa Peradilan Tata

Usaha Negara Di Indonesia.” *Lex Librum : Jurnal Ilmu Hukum, Volume 4 Nomor 1 Desember 2017 Page: 597 – 604, doi: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1257785>, 2017.*

Putra, F.A. Satria. “Problem Eksekutorial Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Justisi, Fakultas Hukum Muhammadiyah Sorong Vol. 7, no. No. 1 (2021): 66–75.* <https://ejournal.um-sorong.ac.id>.

Rosana, Ellya. “Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat” <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1600>, diakses 23 Desember, 2023.

Rumadan, Ismail. “Problematika Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Hukum dan Peradilan (JPH) Vol. 1, no. No. 3 (2012): 435–62.* <https://doi.org/DOI:> <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.1.3.2012.435-462>.

Somantri, Didik. “Tantangan Eksekusi Putusan Pengadilan Dalam Memperkuat Kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Hukum Peratun Volume 4, Nomor 2 (2021).*

Syah, Mudakir Iskandar. “Sertifikat Tanah Ganda Akibat Lemahnya Data Base Pertanahan.” *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara – Fakultas Hukum Universitas Suryadarma, Vol. 4, No. 2 (2014): 44–56.*

Tri Mulyani, Gunarto, Widayati. “Legal Reconstruction of State Administrative Court Decisions Execution Based on The Value of Pancasila Justice.” *Scholars International Journal of Law, Crime and Justice, Vol. 5, No. 9 (2022): 347-354.* [10.36348/sijlcj.2022.v05i09.002](https://doi.org/10.36348/sijlcj.2022.v05i09.002).

Utomo, Setiyo. “Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah.” *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune, Vol. 6, No. 2 (2023): 53–62.*

Wawancara:

Wawancara Winasto, Dian Puri selaku Kepala Seksi Penanggulangan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Kota Semarang "Wawancara" (2022).

Wawancara Yulianto, Eko selaku Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. “Wawancara.” (2022).