

**ANALISIS NORMATIF TERHADAP JAMINAN
HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN DEBITUR
YANG BERSERTIPIKAT TUMPANG TINDIH SAAT AKAN DI
EKSEKUSI**

ISABELLA BANGUN

ABSTRACT

In its development nowadays, land becomes the most common problem, particularly about the overlapping certificates. In general, the problem about this overlapping certificate occurred in a tract of land which has double certificates and the owner of the land want to or has done legal action on the land. For example, a land certificate is used as collateral in a Bank, but execution cannot be accomplished because there is another person who has the certificate on the land. Therefore, the researcher wanted to find out what factors which caused the incident of overlapping certificates and how about the legal protection for the Bank as the creditor. The result of the research shows that the factor which causes the incident of overlapping certificate is administrative error (internal factor) done by some employees intentionally for their own interest in the Land Office, while the external factor of the Land Office is the bad intention of the person who requests his right for registering the certificate, Therefore, the management of the Land Office as the institution which issues land rights certificates is not responsible for the existence of overlapping certificate although they are always ready to be the mediator in resolving the dispute about overlapping certificate by doing the study on physical and judicial data. The Bank, as the creditor for this problematic collateral, does not get any legal protection because there is no regulation in the legal provisions although the creditor can file the claim to the debtor, since the latter has violated the law, by asking for compensation from the debtor when the judge gives the verdict that the land belongs to the third party.

Keywords : Overlapping Certificate, Collateral.

I. PENDAHULUAN

Untuk melindungi bank dari kerugian, biasanya bank mempersyaratkan adanya jaminan bagi semua perikatan yang dibuat diantara debitur dan bank selaku kreditur. Jaminan pemberian kredit dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi kewajibannya sesuai dengan yang diperjanjikan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan oleh bank. Untuk memperoleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan kredit, bank harus

melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal agunan, dan prospek usaha dari debitur.¹

Dalam melakukan suatu perbuatan hukum khususnya untuk melakukan suatu perjanjian, maka masing-masing pihak seharusnya mempunyai itikad baik dalam melaksanakan prestasinya dari perjanjian tersebut. Itikad baik ini harus sudah ada sebelum perjanjian dilakukan, kesepakatan para pihak sangat diperlukan sebelum perjanjian dilaksanakan.

Adanya kebutuhan ekonomi masyarakat yang semakin meningkat menyebabkan kebutuhan akan uang pun semakin meningkat, banyak masyarakat yang berminat menjaminkan benda terutama hak milik atas tanahnya untuk mendapatkan uang dalam memenuhi kebutuhan mereka. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga tidak mengherankan apabila setiap manusia ingin memiliki atau menguasainya yang berakibat timbulnya masalah-masalah pertanahan yang kerap kali dapat menimbulkan perselisihan.

Dalam perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat.² Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah sertipikat tumpang tindih. Pada umumnya masalah baru muncul dan diketahui terjadi penerbitan sertipikat tumpang tindih, yaitu untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih, ketika pemegang sertipikat yang bersangkutan akan atau telah melakukan suatu perbuatan hukum atas bidang tanah yang dimaksud.

Salah satu contoh kasus sengketa mengenai sertipikat tumpang tindih yang diangkat di hadapan sidang pengadilan, yaitu sengketa dengan register NOMOR: 267 K/Pdt/2008. Dalam sengketa ini, Yongki Gunawan atau Termohon Kasasi/Pelawan adalah pemilik atas sebidang tanah dan bangunan seluas 1.096 m² yang terletak di Desa/Kecamatan Wonoayu, Kabupaten Sidoarjo tersebut dan terurai dalam sertipikat Hak Milik Nomor No. 26/Desa Wonoayu, Gambar Situasi

¹ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, hal. 68

² Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Penerbit Arkola, Surabaya, 2002, hal 25.

tanggal 9-6-1984 No. 1548/1984 tertulis atas nama Yongky Gunawan, yang diperolehnya berdasarkan pembelian dari Iwan Gandakusuma dan tertuang dalam Akta Jual Beli No. 41/1 Wna/AM/1994 tanggal 19 Mei 1994 di hadapan Ny. Adhi Mulyanti, SH., Notaris/PPAT di Sidoarjo. Pada beberapa waktu yang lalu telah menerima risalah panggilan No. 27/Eks/2005/PN.Sda. yang disampaikan oleh Jurusita Pengadilan Negeri Sidoarjo melalui Kepala Desa Wonoayu, yang memberitahukan kepada Yongki Gunawan agar datang menghadap Ketua Pengadilan Negeri Sidoarjo pada tanggal 3 Januari 2006 guna diberikan teguran (*aanmaning*) agar dalam waktu selama-lamanya 8 (delapan) hari sejak diberikan teguran segera mengosongkan dan menyerahkan sebidang tanah dan bangunan seluas 1.142 m² sesuai Sertipikat Hak Milik No. 2/Desa Wonoayu tersebut kepada Pemohon Eksekusi, terhadap panggilan a quo Yongki Gunawan melalui kuasa hukumnya telah menghadiri dan menyatakan keberatan terhadap teguran yang diberikan maupun eksekusi yang akan dilaksanakan oleh Ketua Pengadilan Negeri Sidoarjo.

Alasan keberatan Yongki Gunawan karena Ketua Pengadilan Negeri Sidoarjo yang serta merta mengabulkan permohonan eksekusi oleh Denny Syailendra atau Pemohon Kasasi/Terlawan I telah terjadi kekeliruan mengenai objek (*error in objecto*) terhadap sebidang tanah dan bangunan yang kini sedang dimiliki dan dikuasai oleh Yongki Gunawan, yakni objek sebidang tanah dan bangunan yang akan dieksekusi pengosongan luasnya 1.142 m² dan tercantum dalam Buku Sertipikat Hak Milik No. 2/Desa Wonoayu, sedangkan sebidang tanah dan bangunan yang dikuasai dan dimiliki oleh Yongki Gunawan luasnya 1.096 m² dan tercantum dalam buku Sertipikat Hak Milik No. 26/Desa Wonoayu sehingga terbukti berdasarkan fakta tersebut objek yang dimohonkan eksekusi bukan berada di lokasi sebidang tanah dan bangunan yang kini dikuasai dan dimiliki oleh Yongki Gunawan dan sama sekali tidak mempunyai hubungan hukum sebagai debitur dan/atau penjamin *Borgtocht, Avalis* dalam hubungan perjanjian kredit antara Terlawan IV dengan V, VI, VII dengan tanpa proses hukum yang melibatkan Yongki Gunawan sebagai para pihak (*in partij*) ternyata hak milik Yongki Gunawan dapat dilakukan penjualan lelang oleh Terlawan II dan III dan/atau dilakukan tindakan eksekusi pengosongan, sehingga jelas

tindakan yang demikian itu merupakan pelanggaran hukum dan merugikan Yongki Gunawan sebagai pemilik yang sah dan pembeli yang beritikad baik.

Bertitik pangkal dari uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, serta karena sertipikat merupakan produk Instansi Pemerintah yang dikeluarkan melalui proses yang ketat dan teliti, maka perlu dilakukan penelitian untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam bentuk tesis dengan judul **“Analisis Normatif Terhadap Jaminan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Debitur Yang Bersertipikat Tumpang Tindih Saat Akan Di Eksekusi.”**

Perumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Apa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penerbitan sertipikat tumpang tindih pada hak atas tanah?
2. Bagaimana tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan sertipikat tumpang tindih?
3. Bagaimana perlindungan hukum kepada Bank selaku kreditur pemegang hak tanggungan dalam eksekusi agunan yang bersertipikat tumpang tindih?

Sesuai dengan perumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini ialah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penerbitan sertipikat tumpang tindih pada hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap penerbitan sertipikat tumpang tindih.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa perlindungan hukum kepada Bank selaku kreditur pemegang hak tanggungan dalam eksekusi agunan yang bersertipikat tumpang tindih.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif, dengan Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan empiris. Sumber data yang dipergunakan pada penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer berupa bahan hukum perundang-undangan yang berhubungan dengan materi penelitian serta melakukan analisis data diperoleh dalam praktek sehari-hari selaku notaris.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu berupa bahan-bahan yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti buku-buku dan hasil praktek sehari-hari.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan pendukung di luar bidang hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan tersier seperti kamus, ensiklopedia.³

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, yaitu penelitian hukum sebagai sebuah sistem norma, asas-asas, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.⁴

Untuk lebih mengembangkan data pendukung dalam jaminan hak atas dan bangunan debitur yang bersertipikat tumpang tindih, peneliti melakukan wawancara dengan narasumber diantaranya :

- a. Bapak Agus Setiawan, SH, MH., selaku Hakim di Pengadilan Negeri Medan pada tanggal 12 Juli 2013.
- b. Bapak Kaharuddin, SH., selaku Kepala Tata Usaha Kantor Pertanahan Medan pada tanggal 23 Juli 2013.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. FAKTOR-FAKTOR TERJADINYA SERTIPIKAT TUMPANG TINDIH

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan dan dibuat dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan pemberian surat tanda bukti hak atas tanah kepada pemilik tanah tersebut. Ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam UUPA Pasal 19, yang dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Obyek pendaftaran tanah meliputi:

³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002) hlm.194.

⁴ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2010), hlm.34.

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan 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;
- f. Tanah Negara;

Dalam hal tanah Negara sebagai objek pendaftaran tanah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.⁵

Dalam sistem pendaftaran tanah dikenal adanya sistem publikasi, yaitu sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif. Pada Sistem Publikasi Negatif maksudnya adalah Negara tidak menjamin kebenaran data yang tercantum dalam dalam sertipikat, sehingga seseorang yang telah tertulis namanya pada sertipikat tersebut belum tentu sebagai pemilik yang mutlak. Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya.

Dalam sistem publikasi positif bahwa suatu negara menjamin kebenaran data yang ada dalam alat bukti. Dengan adanya jaminan tersebut tanda bukti hak merupakan alat bukti yang mutlak. Mutlak dalam hal ini diartikan bahwa alat bukti tersebut tidak bisa diganggu gugat atau dilakukan perubahan meskipun ada kekeliruan. Setelah alat bukti dikeluarkan atas nama seseorang maka alat bukti tersebut tidak bisa diubah meskipun ada kekeliruan.

Sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia sistem negatif yang bertendensi positif. Artinya bahwa Negara tidak menjamin mutlak kebenaran data yang disajikan dalam sertipikat, namun selama tidak ada orang lain yang mengajukan gugatan ke pengadilan yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut, maka data yang tercantum dalam sertipikat adalah tanda bukti hak yang kuat bagi pemilik tanah.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka yang dimaksudkan dengan sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang

⁵ Pasal 9 PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.⁶ Menurut Boedi Harsono sebagai tanda bukti hak, diterbitkan sertipikat yang merupakan salinan register (*Certificate of title*).⁷ Menurut Wantjik Saleh sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur, yang setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan satu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.⁸

Fungsi utama dari sertipikat hak atas tanah adalah sebagai bukti hak atas tanah. Fungsi utama sertipikat menurut Effendi Perangin-angin yaitu sebagai alat bukti hak atas tanah dan Hak Tanggungan.⁹ Kekuatan pembuktian sertipikat hak atas tanah dapat ketahu dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yaitu sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang terkuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Selain sebagai alat bukti, sertipikat hak atas tanah juga berguna sebagai jaminan. Karena sertipikat hak atas tanah yang nilai ekonomisnya tinggi maka si pemilik dapat menggunakannya untuk dijadikan jaminan hutang baik sebagai jaminan hutang kepada orang pribadi maupun jaminan hutang kepada bank.

Di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Sertipikat tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan merupakan alat bukti yang kuat bukan alat bukti yang mutlak seperti dalam sistem publikasi positif. Hal ini tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa surat-surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Kuat disini diartikan bahwa dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah masih dimungkinkan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut.

Dalam proses pendaftaran tanah memuat kegiatan yang dapat menimbulkan potensi kesalahan dan kekeliruan atas perbuatan tersebut, sehingga dapat menghasilkan sertipikat yang cacat hukum administratif. Cacat hukum administratif adalah salah satu sebab untuk terbitnya pembatalan hak atas tanah.

⁶ Pasal 32 ayat 1 PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, Hal 78.

⁸ Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997, hal 64.

⁹ Effendi Perangin-angin, *Praktek Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal 1.

Cacat hukum administratif ini berkait erat dengan data fisik dan data yuridis sebagaimana yang telah dituliskan oleh pemohon dalam formulir permohonan hak atas tanah pada saat pertama kali mengajukan permohonan.¹⁰

Menurut Kartasaputra bahwa sertipikat dobel/ganda adalah surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga hukum (BPN) yang terbit di atas satu objek hak yang bertindih antara satu objek tanah sebagian atau keseluruhan, yang dapat terjadi suatu akibat hukum.¹¹ Sertipikat tumpang tindih adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertipikat atau lebih yang berlainan datanya.

Faktor-faktor yang dapat menyebabkan terjadinya penerbitan sertipikat tumpang tindih yaitu :

1. Faktor Internal Badan Pertanahan Nasional

- a. Kesalahan akibat kurang telitinya petugas pertanahan saat menjalankan mekanisme pengurusan sertipikat tanah.
- b. Adanya unsur kesengajaan dari oknum Badan Pertanahan Nasional untuk kepentingan atau keuntungan pribadi.
- c. Lemahnya administrasi pendaftaran tanah.
- d. Adanya kesalahan dan ketidakhati-hatian yang disebabkan oleh karena kecerobohan atau ketidaktelitian dalam menerbitkan sertipikat tanah dari petugas pendaftaran tanah.
- e. Peta Pendaftaran Belum terbentuk atau belum lengkap.

2. Faktor Eksternal Badan Pertanahan Nasional

- a. Itikad tidak baik dari pemohon
- b. Pemecahan atau Pemekaran Wilayah
- c. Adanya Administrasi Yang Tidak Benar di Kelurahan
- d. Adanya Perubahan Tata Ruang Oleh Pemerintah Kota
- e. Tanah warisan yang dijual oleh pewaris tanpa sepengetahuan ahli waris yang lainnya
- f. Jual beli tanah ataupun rumah di atas tanah Negara yang kosong.

¹⁰ Siti Rahma Mary Herawaty dan Dody Setiadi, *Memahami Hak Atas Tanah Dalam Praktek Advokasi*, CakraBooks, Surakarta, 2005, hal 152.

¹¹ Kartasaputra, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Rineke Cipta, Jakarta, 2005, Hal. 120

- g. Jual beli rumah yang dibangun pihak pengembang (*developer*) dengan warga masyarakat.

B. TANGGUNG JAWAB BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP PENERBITAN SERTIPIKAT TUMPANG TINDIH

“Ketentuan hapusnya hak atas tanah karena sebab dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan tertuang dalam Pasal 52 juncto Pasal 55 PP No.24 Tahun 1997 yang intinya mengatakan bahwa atas permintaan yang berkepentingan, maka Kepala Kantor Pertanahan segera melaksanakan pendaftaran hapusnya hak atas tanah dengan membubuhkan catatan pada buku tanah dan surat ukur serta memusnahkan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, baik Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Agama”.¹²

Dengan adanya putusan dari pengadilan maka akhirnya terjadi pembatalan dari salah satu sertipikat tumpang tindih tersebut atau pemindahan kepemilikan terhadap hak atas tanah tersebut. Keputusan pengadilan hanya bersifat pada penyelesaian pada kasus yang sedang sengketa saja, belum dapat dijadikan pedoman bagi kasus-kasus yang sama. Kekuatan hukum pengadilan juga terbatas untuk mengatur hubungan hukum antara pihak penggugat dan tergugat, dan pelaksanaan keputusan masih memerlukan kewenangan pihak lain. Dalam hal kasus sertipikat ganda atau sertipikat tumpang tindih, sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Mahkamah Agung tanggal 5 September 1973 No 716 K/Sip/1973, yang dalam kaidah hukumnya menyebutkan bahwa pengeluaran/pencabutan dan pembatalan surat sertipikat adalah semata-mata wewenang dari kantor pendaftaran dan pengawasan pendaftaran tanah, bukan termasuk wewenang Pengadilan Negeri, maka gugatan penggugat mengenai pencabutan/pembatalan sertipikat tidak dapat dilaksanakan oleh Pengadilan.

Dalam perkara yang telah disebutkan di atas, hakim menyatakan bahwa Yonky Gunawan sebagai pemilik yang sah terhadap sebidang tanah seluas 1.096 m² dan bangunan rumah yang berada di atasnya yang terletak di Desa/Kecamatan Wonoayu yang *overlap* (tumpang tindih) dengan Sertipikat Hak Milik No.2/Desa Wonoayu atas nama Denny Syailendra seluas 1.142 m². Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan

¹² S. Chandra, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus: Kepemilikan Hak Atas Tanah Terdaftar Yang Berpotensi Hapus di Kota Medan)*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2006, hal 24.

apabila terbukti sertipikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan penbetulan sebagaimana mestinya.

Seharusnya hakim menyatakan bahwa tanah yang tumpang tindih itu adalah milik Denny Syailendra karena sertipikat hak milik nomor 2/Desa Wonoayu diterbitkan terlebih dahulu pada tahun 1972 berdasarkan alas hak yang jelas yaitu Petok D No.457, Persil 23 d.II luas 0,082 ha sedangkan sertipikat Hak Milik No.26/Desa Wonoayu atas nama Yonky Gunawan diterbitkan pada tahun 1984 didapatkan berdasarkan alas hak yakni pembelian dari Iwan Gandakusuma dan tertuang dalam Akta Jual beli No.41/1 Wna/AM/1994 tanggal 19 Mei 1994 di hadapan Ny.Adhi Mulyanti, SH., Notaris/PPAT berdasarkan penafsiran pada Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun hakim menggunakan pertimbangan hukum bahwa tanah seluas 1.142 m² atas nama Deny Syailendra dalam Sertipikat Hak Milik No.2/Desa Wonoayu telah lama ditelantarkan oleh pemilik tanah yakni Denny Syailendra dan tidak mempunyai batas tanah atau patok yang jelas dimana berdasarkan Pasal 27 UUPA No.5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa hak milik dapat berakhir karena ditelantarkan. Pertimbangan hukum yang juga digunakan hakim yakni bahwa penguasaan pihak Yonky Gunawan atas tanah seluas 1.096 m² tersebut didasari adanya suatu alas hak yang sempurna yaitu dengan dimilikinya Sertipikat Hak Milik No.26 Tahun 1984 yang menurut PP No.24 Tahun 1997 Pasal 32, tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain.

Dalam sengketa sertipikat tumpang tindih memang harus diselesaikan melalui perlawanan oleh pihak yang merasa dirugikan agar didapatkan suatu kepastian hukum agar diketahui pemilik hak atas tanah yang sebenarnya dengan cara memberikan kesempatan kepada pihak yang berkeberatan untuk melakukan perlawanan dan dalam memutus sengketa sertipikat tumpang tindih maka hakim akan meneliti kebenaran dari bukti-bukti yang diajukan untuk menentukan siapa yang paling berhak terhadap tanah yang tumpang tindih tersebut.¹³

Timbulnya sertipikat tumpang tindih setelah berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak mungkin terjadi karena Kantor

¹³ Wawancara dengan Bapak Agus Setiawan, SH, MH, Hakim Pengadilan Negeri Medan pada tanggal 12 Juli 2013.

Pertanahan telah menerapkan peta pendaftaran tanah dengan sistem loket dan peta tunggal.¹⁴ Dalam peta tunggal tersebut harus dilakukan beberapa tahapan yakni:

1. Harus membuat permohonan penerbitan sertipikat
2. Melampirkan bukti alas hak atas tanah, bukti diri pemohon dan surat pemberitahuan pajak terutang pajak bumi dan bangunan
3. Membayar biaya pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan biaya pendaftaran permohonan hak
4. Cek ke peta
5. Dibuat surat tugas ukur pengukuran
6. Pengukuran tanah.¹⁵

Namun apabila masih ada penerbitan sertipikat tumpang tindih, itu terjadi karena kesalahan administrasi yang dilakukan oleh oknum BPN dengan adanya unsur kesengajaan untuk kepentingan atau keuntungan pribadi sehingga Kantor Pertanahan tidak bertanggung jawab secara langsung atas penerbitan sertipikat tumpang tindih. Pihak yang merasa dirugikan atas penerbitan sertipikat tumpang tindih tersebut dapat menggugat oknum BPN tersebut bukan terhadap Kantor Pertanahan. Selain itu, pada saat para pihak telah melakukan permohonan hak pendaftaran tanah dan mendapatkan sertipikat hak atas tanah maka data-data yang tercantum dalam sertipikat berdasarkan keterangan dari pemohon menjadi tanggung jawab dari pemohon karena penerbitan sertipikat tumpang tindih dapat juga terjadi karena adanya itukad tidak baik dari pemohon. Namun pihak Kantor Pertanahan bersedia untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui lembaga mediasi oleh Kantor Pertanahan dengan melakukan penelitian dan pengkajian secara yuridis, fisik, maupun administrasi.

Berkaitan dengan masalah pertanahan yang diajukan, BPN mempunyai kewenangan atas prakarsanya sendiri untuk menyelesaikan permasalahan yang dimaksud. Dasar hukum kewenangan BPN sebagaimana telah dikemukakan secara eksplisit, tercantum dalam Keputusan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN.

Apabila usaha musyawarah yang telah dilakukan gagal maka kepada yang bersangkutan diserahkan untuk mengajukan masalahnya kepada Pengadilan Negeri di wilayah hukum para pihak berada. Bisa jadi sertipikat yang lebih dahulu

¹⁴ Wawancara dengan Bapak Kaharuddin, SH., Kepala Tata Usaha Kantor Pertanahan Medan pada tanggal 23 Juli 2013.

¹⁵ *Ibid.*

bisa memiliki dasar hukum yang tidak kuat, sehingga bisa dikalahkan dalam persidangan. Atau bahkan bisa juga oknum BPN menjadi pihak yang salah karena menerbitkan sertipikat atas tanah yang sudah bersertipikat, tergantung bagaimana proses pengadilan itu apakah mampu mencari kebenaran dan validitas sertipikat tanah yang sah secara hukum.¹⁶

Jika ada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap untuk memerintahkan perbaikan dari Surat Keputusan Kantor Pertanahan, maka kepala Kantor Pertanahan segera melaksanakan pendaftaran perbaikan hak atas tanah dengan membubuhkan catatan pada buku tanah dan surat ukur. Ternyata putusan pengadilan yang pada amarnya memerintahkan perbaikan, pembatalan atau penghapusan hak atas tanah tidak dapat dilaksanakan secara serta merta, karena harus ditindaklanjuti dengan keputusan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat selaku instansi *recording report*, karena hal itu termasuk wewenang administratif pemerintahan (eksekutif) dan tidak dapat dicampuri oleh pihak pengadilan (judikatif), demikian sebagaimana yang diatur di dalam Keputusan Mahkamah Agung tanggal 3 Nopember 1971 Nomor: 383/K/Sip/1971.

C. PERLINDUNGAN HUKUM KEPADA BANK SELAKU KREDITUR PEMEGANG HAK TANGGUNGAN

Hak tanggungan adalah salah satu jenis dari hak jaminan, hak jaminan yang dimaksudkan untuk menjamin utang seorang debitur yang memberikan hak utama kepada seorang kreditur tertentu yaitu pemegang hak jaminan itu untuk didahulukan terhadap kreditor-kreditor lain apabila si debitur cidera janji.¹⁷ Hal ini merupakan langkah pengamanan yang dilakukan pihak kreditur terhadap kredit yang diberikan kepada pihak debitur, sebab sesuai fungsinya Hak Tanggungan merupakan jaminan bagi pihak kreditur atas pelunasan kredit yang diberikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, telah memberikan perlindungan di mana seseorang yang tercantum namanya dalam sertipikat tidak dapat diajukan gugatan oleh pihak lain yang mempunyai hak atas tanah setelah lewat waktu 5 (lima) tahun dan statusnya sebagai pemilik

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Sutan Remy Sjahdeni, *Hak Tanggungan : Asas-asas, ketentuan pokok, dan masalah yang dihadapi Perbankan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, hal 2.

hak atas tanah akan terus dilindungi sepanjang tanah itu diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai secara nyata oleh pemegang hak yang bersangkutan.

Ketentuan yang menyatakan setelah 5 (lima) tahun sertipikat tanah tak bisa digugat mempunyai dampak positif, yakni memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi orang yang telah memperoleh sertipikat tanah dengan itikad baik.

Dalam proses pendaftaran tanah memuat kegiatan yang dapat menimbulkan potensi kesalahan dan kekeliruan atas perbuatan tersebut, sehingga dapat menghasilkan sertipikat yang cacat hukum administratif. Cacat hukum administratif adalah salah satu sebab untuk terbitnya pembatalan hak atas tanah. Cacat hukum administratif ini berkait erat dengan data fisik dan data yuridis sebagaimana yang telah dituliskan oleh pemohon dalam formulir permohonan hak atas tanah pada saat pertama kali mengajukan permohonan.¹⁸

Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah. Sertipikat tanah yang dipunyai seseorang belum menunjukkan orang tersebut sebagai pemegang hak yang sebenarnya, karena sertipikat hak atas tanah setiap waktu dapat dibatalkan apabila ternyata ada pihak lain yang dapat membuktikan secara hukum bahwa ia adalah pemilik yang sebenarnya.

Pembatasan waktu lewat dari 5 (lima) tahun tidak dapat digugat lagi oleh orang yang merasa berhak atas tanah termaksud. Dengan ketentuan bahwa proses permohonan dan pendaftaran maupun peralihan haknya senantiasa dilandasi oleh itikad baik atau kebenaran serta berpegang teguh pada asas *Nemo Plus Yuris*. Dengan menerapkan kedua asas ini yaitu asas itikad baik/kebenaran dan asas *Nemo Plus Yuris* akan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat hak atas tanah, tentunya penerapan kedua asas ini harus diikuti pula dengan asas penguasaan fisik atas tanah termaksud, karena dengan menguasai secara fisik dan tanpa ada keberatan dari pihak lain, itu berarti masyarakat atau siapapun orangnya telah mengakui kepemilikan seseorang atas tanah yang

¹⁸ Siti Rahma Mary Herawaty dan Dody Setiadi, *Memahami Hak Atas Tanah Dalam Praktek Advokasi*, CakraBooks, Surakarta, 2005, hal 152.

dikuasainya itu. Dengan menguasai terus menerus atas tanah tersebut berarti secara tidak langsung pemilik tanah itu menolak atau terhindar dari prinsip *rechtsverwerking*. Prinsip ini menyatakan bahwa pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah harus mempertahankan haknya akan tetapi kalau pemilik tanah tidak memelihara atau mempertahankan haknya atas tanah tersebut berarti dia telah melepaskan haknya.

Oleh karena itu, meskipun sudah didaftar dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat tapi masih selalu dihadapi kemungkinan pemegang hak yang terdaftar kehilangan hak tanah yang dimilikinya karena digugat oleh pihak yang berhak sebenarnya tentunya pemohon hak yang berdasarkan dan atau dilandasi oleh itikad baik (kebenaran baik formil maupun materil) dan *Nemo Plus Juris*.

Perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang untuk melindungi kepentingan kreditur tidak diatur dengan peraturan yang tegas. Perlindungan kepada kreditur mengacu kepada Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang merupakan perlindungan secara umum, dimana segala barang bergerak dan tak bergerak milik debitur, baik yang sudah ada maupun yang akan ada menjadi jaminan untuk perikatan-perikatan perorangan debitur itu.¹⁹ Demikian juga pada Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menegaskan bahwa barang-barang itu menjadi jaminan bersama bagi semua kreditur terhadapnya, hasil penjualan barang-barang itu dibagi menurut perbandingan piutang masing-masing kecuali bila diantara para kreditur itu ada alasan-alasan sah untuk didahulukan.²⁰

Perlindungan hukum yang diperoleh kreditur apabila sumber kesalahan atas sertipikat tumpang tindih yang diagunkan kepada bank dikarenakan kesalahan administrasi dari Kantor Pertanahan atau dari debitur itu sendiri maka Bank selaku kreditur pemegang hak tanggungan melakukan gugatan kepada debitur yaitu perbuatan melawan hukum yang terdapat dalam pasal 1365 KUHPPerdata dimana tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.²¹ Karena dengan adanya sertipikat tumpang tindih yang

¹⁹ Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

²⁰ Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

²¹ *Op.Cit*, Wawancara Hakim.

diagunkan oleh debitur dimana hakim menyatakan bahwa tanah yang tumpang tindih itu adalah milik pelawan maka hal ini jelas akan sangat merugikan bank selaku kreditur karena tidak dapat melakukan eksekusi terhadap tanah tersebut. Oleh karena itu bank melakukan gugatan kepada debitur pada pengadilan negeri berdasarkan wilayah tempat tinggal dari si debitur bukan berdasarkan letak obyek tanah yang disengketakan karena gugatan itu hanya melibatkan kreditur dengan debitur tidak lagi melibatkan obyek tanah tersebut.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Faktor-faktor penyebab terjadinya sertipikat tumpang tindih di masyarakat adalah:
 - a. Kesalahan administrasi dari pihak Kantor Pertanahan yang dibuat oleh oknum BPN dengan adanya unsur kesengajaan untuk kepentingan atau keuntungan pribadi.
 - b. Karena asas negatif yang dianut Negara Indonesia dimana dalam asas ini setiap orang dapat mengajukan permohonan hak pendaftaran tanah sehingga membuka kesempatan untuk terjadinya sertipikat tumpang tindih.
 - c. Tidak adanya kejujuran atau itikad tidak baik dari pihak yang memohonkan hak untuk mendaftarkan sertipikat atau melawan asas *Nemo plus juris*.
 - d. Belum tersedianya peta dasar pendaftaran tanah yang lengkap.
2. Tanggung jawab yang dilakukan Kantor Pertanahan dalam kaitan terjadinya sertipikat tumpang tindih yang diakibatkan karena adanya kesalahan administrasi dari pihak Kantor Pertanahan adalah bahwa Kantor Pertanahan tidak bertanggung jawab secara langsung terhadap penerbitan sertipikat tumpang tindih tersebut karena kesalahan administrasi itu dilakukan oleh oknum BPN dengan adanya unsur kesengajaan untuk kepentingan atau keuntungan pribadi. Selain itu, pada saat para pihak telah melakukan permohonan hak pendaftaran tanah dan mendapatkan sertipikat hak atas tanah maka data-data yang tercantum dalam sertipikat berdasarkan keterangan dari pemohon menjadi tanggung jawab dari pemohon.
3. Perlindungan hukum terhadap bank sebagai kreditur pemegang hak tanggungan pada agunan bermasalah yang penyebabnya adalah sertipikat tumpang tindih

tidak mendapat perlindungan hukum dengan pasti karena belum ada diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun kreditur dapat melakukan gugatan kepada debitur dengan alasan perbuatan melawan hukum yang tercantum dalam Pasal 1365 KUHPerdara dengan meminta ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh debitur tersebut apabila hakim memutuskan bahwa tanah yang tumpang tindih itu adalah milik pelawan atau pihak ketiga. Namun apabila bank dengan debitur sepakat untuk melakukan perdamaian maka bank dapat melakukan eksekusi atau penjualan baik secara lelang atau di bawah tangan terhadap sebagian tanah yang telah dinyatakan sebagai milik debitur oleh pengadilan. Dan jika hasil dari penjualan tanah tersebut belum mencukupi untuk menutup kredit pokok beserta bunga dari kredit debitur maka bank dapat melakukan eksekusi terhadap asset lain yang dimiliki oleh debitur atau debitur dapat melakukan pembayaran secara tunai sesuai dengan sisa dari kredit debitur. Hal tersebut dapat dilakukan oleh bank dan debitur sesuai kesepakatan yang dapat dibuat dalam perjanjian yang baru dalam bentuk akta.

B. SARAN

1. Sebaiknya Kantor Pertanahan melakukan Penertiban administrasi pertanahan di dalam hal ini menyangkut obyek dan subyek tanah, adanya peta tunggal yang telah mempunyai koordinat Nasional, dan meningkatkan pengawasan terhadap petugas ukur dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan pemohon yang mengajukan permohonan hak pendaftaran tanah harus memberikan data yang benar mengenai tanahnya supaya tidak timbul kerugian.
2. Sebaiknya dibuat peraturan yang memberikan tanggung jawab perdata dan pidana kepada oknum Badan Pertanahan Nasional yang membuat kesalahan dalam pelaksanaan kerjanya supaya pegawai BPN yang melakukan kesalahan diberi tanggung jawab khusus.
3. Sebaiknya pemerintah menetapkan peraturan untuk melindungi bank selaku kreditur dalam hal adanya sertipikat tumpang tindih yang diagunkan ke bank karena sampai saat ini ketentuan hukum peraturan perundang-undangan hanya mengenai perlindungan kreditur pemegang hak tanggungan sebagai kreditur separatis.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Chandra, S., *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah (Studi Kasus: Kepemilikan Hak Atas Tanah Terdaftar Yang Berpotensi Hapus di Kota Medan)*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2006.
- Dewata, Mukti Fajar Nur dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2010.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005.
- Herawaty, Siti Rahma Mary dan Dody Setiadi, *Memahami Hak Atas Tanah Dalam Praktek Advokasi*, CakraBooks, Surakarta, 2005.
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Kartasaputra, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Rineke Cipta, Jakarta, 2005.
- Perangin-angin, Effendi, *Praktek Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Saleh, Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997.
- Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002.
- Sunggono, Bambang, *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Sjahdeni, Sutan Remy, *Hak Tanggungan : Asas-asas, ketentuan pokok, dan masalah yang dihadapi Perbankan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996.