

***PENYELESAIAN SENGKETA TUMPANG TINDIH SERTIPIKAT HAK
GUNA BANGUNAN DENGAN HAK MILIK
STUDI KASUS: TUMPANG TINDIH SERTIPIKAT HAK GUNA
BANGUNAN NOMOR 00538/NAGARI LINGKUANG AUA)
RESOLUTION OF OVERLAPPING DISPUTES BETWEEN BUILDING USE
RIGHTS CERTIFICATE AND OWNERSHIP RIGHTS CASE STUDY:
OVERLAPPING BUILDING USE RIGHTS CERTIFICATE NUMBER 00538/
NAGARI LINGKUANG AUA***

Hardian Feril, Kurnia Warman dan Hengki Andora

Fakultas Hukum Universitas Andalas

Korespondensi Penulis : hardian.feril04@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Feril, Hardian, Kurnia Warman, dan Hengki Andora. *Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik: Studi Kasus Tumpang Tindih Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538/Nagari Lingkuang Aua*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.9 (2025).

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis kasus tumpang tindih Sertipikat HGB Nomor 00538/Lingkuang Aua atas nama PT. PLN dengan 11 Sertipikat Hak Milik masyarakat di Kabupaten Pasaman Barat. Tumpang tindih terjadi karena sistem administrasi manual tahun 1994, hilangnya warkah HGB PT. PLN, dan penelantaran tanah selama 25 tahun. Masyarakat telah menguasai fisik tanah untuk tempat tinggal sejak lama dan memperoleh sertipikat melalui proses lengkap. Akibatnya, kedua pihak tidak dapat melakukan transaksi hukum atas tanahnya karena status sengketa. Kantor Pertanahan lalai mengawasi tanah terlantar dan tidak mencegah penerbitan sertipikat yang bertumpang tindih. Penyelesaian melalui mediasi tidak berhasil sehingga harus diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan kepastian hukum yang mengikat.

Kata Kunci: Administrasi Pertanahan, Kepastian Hukum, Tanah Terlantar, Tumpang Tindih Sertipikat

ABSTRACT

This research analyzes the overlapping case of HGB Certificate Number 00538/Lingkuang Aua under PT. PLN's name with 11 community property rights certificates in West Pasaman Regency. The overlap occurred due to manual administration systems in 1994, loss of PT. PLN's HGB documents, and land abandonment for 25 years. The community has physically occupied the land for residential purposes and obtained certificates through complete procedures.

Consequently, both parties cannot conduct legal transactions on their land due to dispute status. The Land Office neglected to supervise abandoned land and failed to prevent overlapping certificate issuance. Mediation resolution failed, requiring settlement through Administrative Court to obtain binding legal certainty.

Keywords: *Abandoned Land, Certificate Overlap, Land Administration, Legal Certainty*

A. PENDAHULUAN

"*Destinara tantum pro factis non hebetur*"¹, peribahasa hukum yang berarti maksud baik tidak serta merta membawa kita pada tindakan-tindakan baik. Terkadang dalam mencapai suatu tujuan yang baik, orang akan melakukan perbuatan-perbuatan tercela atau yang bertentangan dengan hukum. Namun hakikatnya hukum lebih pada hal-hal yang kasat mata, sebab dalam pengertian realita yang ada maksud baik haruslah diikuti pula dengan tindakan-tindakan baik. Dengan demikian, untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang ditimbulkan dari sebuah perbuatan hukum khususnya di bidang pertanahan harus selalu diikuti dengan tindakan-tindakan yang baik.

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah. Tanah juga menjadi prestise dalam tingkatan sosial kehidupan manusia. Sebab, hampir seluruh dimensi kehidupan manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Dengan demikian, merupakan hal yang wajar ketika manusia memiliki hasrat untuk memiliki dan menguasai tanah.

UUD NRI 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menjelaskan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".² Gagasan tersebut tentu akan memberikan implikasi yang membuat negara harus sedemikian rupa menciptakan sistem pengadministrasian tanah dengan tidak mendiskreditkan hak-hak atas tanah berdasarkan kearifan lokal maupun hak-hak atas tanah yang datang kemudian setelah adanya hukum tanah nasional.

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, p.45.

² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps.33 ayat (3).

Guna menjamin kepastian hukum atas tanah, maka dilakukanlah kegiatan pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran dilakukan untuk beberapa tujuan. Pertama, memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak. Kedua, untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Ketiga, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Sehingga sertifikat hak atas tanah menjadi alat bukti yang kuat, dalam artian selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar.

Seiring dengan berjalannya waktu dan terus berkembangnya teknologi yang ada, Kementerian ATR/BPN dituntut untuk terus berinovasi dalam kegiatan pengadministrasian pertanahannya. Data-data pertanahan yang dahulu hanya dimiliki dalam sertifikat berbentuk analog, sekarang sudah di digitalisasi sehingga dimungkinkannya sertifikat hak atas tanah diakses oleh banyak orang melalui aplikasi-aplikasi yang ada. Oleh karenanya persoalan-persoalan dan masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah saat ini lebih terlihat jelas dan terang.

Sebagai bentuk keseriusan dari Kementerian ATR/BPN untuk mencegah masalah-masalah yang dapat ditimbulkan dari kegiatan pengadministrasian pertanahan, lahirlah Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.³ Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan kasus pertanahan diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu Sengketa Pertanahan, Konflik Pertanahan dan Perkara Pertanahan.

Kabupaten Pasaman Barat, tepatnya di Kecamatan Pasaman, Nagari Lingkuang Aua, terdapat indikasi tumpang tindih (overlap) hak atas tanah. Di mana terjadi tumpang tindih (overlap) hak atas tanah, yaitu diatas tanah Hak Guna Bangunan Nomor 00007 yang telah dilakukan ganti desa menjadi HGB Nomor 00538/Lingkuang Aua atas nama PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) seluas 10.400 M2 teridentifikasi adanya Hak Milik atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat setempat. Berdasarkan informasi yang telah diperoleh, setidaknya terdapat 11 Sertipikat Hak Milik yang terindikasi berada diatas tanah Hak Guna Bangunan Nomor 00538 PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero).

³ Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*, BN Tahun 2020 No. 1369.

Hal ini tentu saja lambat laun akan menjadi persoalan hukum yang cukup besar. Karena indikasi tumpang tindih (*overlap*) tersebut menyebabkan masing-masing pihak tidak dapat mengajukan pelayanan terhadap sertifikat tanahnya. PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) sendiri secara fisik tidak dapat menguasai bidang tanah tersebut, dikarenakan secara fisik sudah dikuasai oleh masyarakat sebagai tempat tinggalnya. Pada sisi lain masyarakat juga tidak bisa melakukan apapun terhadap Sertifikat Hak Miliknya, baik itu untuk dibebankan Hak Tanggungan maupun akan dilakukan Peralihan Hak.

"*Maximus erroris populus magister*"⁴, manusia adalah sumber kesalahan. Dengan demikian kekeliruan yang terjadi dalam perkataan maupun perbuatan setiap orang adalah sesuatu yang manusiawi. Akan tetapi, kesalahan atau kekeliruan tersebut tidaklah boleh dipertahankan melainkan harus diperbaiki. Dalam konteks ini berlaku pribahasa "*errare humanum est, turpe in errore perseverare*", yang berarti membuat kekeliruan adalah sifat manusia, namun tidaklah baik untuk terus mempertahankan kekeliruan tersebut.

Permasalahan tumpang tindih sertifikat tanah seperti yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat bukanlah kasus yang berdiri sendiri. Fenomena serupa telah menjadi perhatian para ahli hukum agraria, dimana konflik kepemilikan tanah sering kali terjadi akibat lemahnya sistem administrasi pertanahan dan kurangnya koordinasi antar instansi terkait.⁵

Oleh karena itulah, berdasarkan uraian diatas untuk mengurai persoalan yang ada, maka perlu dilakukan penelitian secara empiris di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat dengan cara menelusuri warkah penerbitan Hak Guna Bangunan PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) dan warkah penerbitan Hak Milik masyarakat terkait.

⁴ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak atas Tanah*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, tahun 2014, p.156.

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah Beserta Bangunan bagi Non Warga Negara Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.20, No.2 (Juni 2008), p.275-292.

B. PEMBAHASAN

1. Faktor Penyebab Terjadinya Tumpang Tindih Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat

a. Tidak Terselenggaranya Tertib Administrasi Pertanahan

Tertib administrasi pertanahan merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Namun dalam kasus tumpang tindih sertipikat di Kabupaten Pasaman Barat, terdapat indikasi kuat bahwa prinsip tertib administrasi pertanahan tidak berjalan sebagaimana mestinya.⁶ Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat, ditemukan beberapa permasalahan administratif yang menjadi faktor penyebab terjadinya tumpang tindih sertipikat, antara lain:

- 1) Ketidakuratan Data Spasial: Sistem informasi geografis yang digunakan dalam pemetaan bidang tanah masih mengandung kelemahan, terutama dalam hal akurasi koordinat dan batas-batas bidang tanah. Hal ini menyebabkan terjadinya kesalahan dalam penetapan lokasi dan luas bidang tanah yang akan disertifikatkan.
- 2) Mekanisme pengawasan internal: Mekanisme di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat belum berfungsi secara optimal, sehingga kesalahan-kesalahan administratif tidak dapat terdeteksi sejak dini sebelum sertipikat diterbitkan.
- 3) Kurangnya Koordinasi antar Seksi: Koordinasi antara seksi pengukuran dan pemetaan dengan seksi hak atas tanah masih belum berjalan dengan baik, sehingga terjadi kesenjangan informasi yang berujung pada penerbitan sertipikat yang bermasalah.

Ketentuan mengenai tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa:

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, p.487.

"Pendaftaran tanah bertujuan:

- 1) untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- 2) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- 3) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan."

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa tertib administrasi pertanahan merupakan salah satu tujuan utama dari pendaftaran tanah. Namun dalam praktiknya, tujuan ini belum dapat tercapai secara optimal di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat.

Penerbitan Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538 atas nama PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) pada tahun 1994 terjadi dalam suatu konteks administratif dan regulatif yang berbeda secara signifikan dengan sistem pertanahan kontemporer. Periode ini dapat dikategorikan sebagai masa transisi menuju tertib administrasi pertanahan nasional pra-pengesahan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pada tahun 1994, Kantor Pertanahan di berbagai daerah, termasuk Kabupaten Pasaman Barat yang dahulunya adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman, masih menggunakan sistem administrasi konvensional yang sangat bergantung pada dokumentasi fisik (manual) dan catatan-catatan individual petugas. Dalam sistem tersebut, keakuratan data fisik sangat ditentukan oleh profesionalisme dan keberadaan petugas ukur, tanpa dukungan sistem digital atau basis data yang saling terintegrasi.⁷

⁷ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2009, p.156-158.

Salah satu persoalan fundamental dalam sengketa tumpang tindih antara Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538 atas nama PT. Perusahaan Listrik Negara dengan Sertipikat Hak Milik atas nama Habibullah adalah lemahnya dokumentasi administratif berupa warkah dan catatan pertanahan yang menjadi dasar penerbitan sertipikat hak atas tanah.

Berdasarkan hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat, dokumen warkah penerbitan Sertipikat Hak Guna Bangunan PT. Perusahaan Listrik Negara yang berhasil ditemukan hanyalah dokumen pelengkap administratif berupa:

- 1) Tanda Terima Blanko
- 2) Daftar Isian 306
- 3) Kwitansi pembayaran
- 4) Lembar kendali pembukuan

Ketiadaan dokumen alas hak dan gambar ukur serta gambar situasi yang valid menunjukkan bahwa proses tersebut tidak dapat diverifikasi secara spasial dan teknis dalam konteks sistem pertanahan modern.⁸

b. Tidak Dimanfaatkannya Bidang Tanah oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero)

Faktor kedua yang menjadi penyebab terjadinya tumpang tindih sertipikat adalah tidak dimanfaatkannya bidang tanah Hak Guna Bangunan Nomor 00538/Lingkuang Aua oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) sejak sertipikat tersebut diterbitkan pada tahun 1994. Kondisi ini menciptakan kekosongan pemanfaatan yang pada akhirnya diisi oleh masyarakat setempat². Hal ini sejalan dengan konsep yang dikemukakan oleh Urip Santoso bahwa penguasaan fisik tanah yang berkelanjutan dapat memperkuat legitimasi kepemilikan.⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah mengatur secara eksplisit kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan untuk memanfaatkan tanah sesuai tujuan pemberian haknya.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No. 104, TLN No. 2043, Ps.19 ayat (2) huruf a.

⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, p.342-345.

Ketentuan ini diatur dalam Pasal 42 huruf a yang menyatakan:¹⁰

"Pemegang Hak Guna Bangunan berkewajiban melaksanakan pembangunan dan/atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan tujuan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan."

Disamping itu, pemanfaatan tanah oleh pemegang Hak Guna Bangunan juga menjadi pertimbangan dalam proses perpanjangan maupun pembaruan Hak Guna Bangunan kedepannya. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 95 ayat (1) dan Pasal 102 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021.

Berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan, kondisi fisik tanah yang tercantum dalam sertipikat HGB PT. PLN (Persero) menunjukkan gambaran sebagai berikut:

1) Status Fisik Tanah Saat Ini

- a) Seluruh bidang tanah telah dikuasai secara fisik oleh masyarakat
- b) Terdapat 11 rumah tinggal yang telah berdiri di atas tanah tersebut
- c) Masyarakat telah menguasai tanah tersebut secara turun-temurun
- d) Tidak ada tanda-tanda fisik yang menunjukkan kepemilikan PT. PLN (Persero)

2) Pola Pemanfaatan Tanah

- a) Tanah digunakan untuk permukiman penduduk
- b) Sebagian area digunakan untuk kegiatan pertanian skala kecil
- c) Akses jalan menuju lokasi telah dibangun oleh masyarakat sendiri
- d) Infrastruktur dasar seperti listrik dan air telah tersedia

¹⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*, PP No. 18 Tahun 2021, LN Tahun 2021 No.28, TLN No. 6630.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, setiap pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban untuk memanfaatkan tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 15 yang menyatakan:

"Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah."

Ketiadaan aktivitas atau pemanfaatan fisik atas bidang tanah menyebabkan kaburnya status kepemilikan di mata masyarakat. Ketika masyarakat tidak melihat tanda-tanda penggunaan (seperti bangunan, pagar, atau plang nama pemilik), maka terbentuk kesadaran kolektif bahwa tanah tersebut tidak dimiliki oleh siapa pun secara sah.

Kondisi penelantaran tanah ini diperparah dengan fakta bahwa:

- 1) PT. PLN (Persero) tidak pernah melakukan sosialisasi kepada masyarakat setempat mengenai status kepemilikan tanah tersebut
- 2) Tidak ada upaya dari PT. PLN (Persero) untuk memasang tanda batas atau papan informasi yang menunjukkan kepemilikan tanah
- 3) PT. PLN (Persero) tidak pernah melakukan monitoring berkala terhadap kondisi fisik tanah
- 4) Tidak ada komunikasi antara PT. PLN (Persero) dengan Kantor Pertanahan mengenai rencana pemanfaatan tanah ke depan

c. Kelalaian Kantor Pertanahan dalam Menertibkan Tanah Terlantar

Faktor ketiga yang tidak kalah penting dalam menyebabkan tumpang tindih sertifikat adalah kelalaian Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat dalam menjalankan fungsi pengawasan dan penertiban tanah terlantar. Padahal, pengawasan terhadap pemanfaatan tanah merupakan salah satu tugas pokok dan fungsi utama kantor pertanahan.¹¹ Sebagaimana dikemukakan oleh Adrian Sutedi, bahwa pengawasan yang efektif merupakan kunci dalam mencegah terjadinya penelantaran tanah yang dapat merugikan kepentingan umum.¹²

¹¹ Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, BN Tahun 2021 No. 813, Ps.3 ayat (2).

¹² Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, p.198-201.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021, definisi tanah terlantar adalah:^{13,14}

"Tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya."

Dalam melaksanakan pengawasan tanah terlantar, Kantor Pertanahan memiliki beberapa kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, antara lain:

- 1) Identifikasi dan Inventarisasi
 - a) Melakukan identifikasi bidang-bidang tanah yang berindikasi terlantar
 - b) Membuat database tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan
 - c) Melakukan updating data secara berkala
- 2) Peringatan dan Teguran
 - a) Memberikan peringatan tertulis kepada pemegang hak
 - b) Melakukan teguran secara bertahap
 - c) Memberikan kesempatan untuk memanfaatkan tanah
- 3) Penelitian dan Verifikasi
 - a) Melakukan penelitian lapangan
 - b) Verifikasi dokumen kepemilikan
 - c) Menentukan status penelantaran tanah

¹³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, PP No. 11 Tahun 2010, LN Tahun 2010 No. 16, TLN No. 5098.

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, PP No. 30 Tahun 2021, LN Tahun 2010 No. 64, TLN No. 6670.

Berdasarkan kajian dokumen dan penelitian lapangan, diketahui bahwa tanah dengan Sertipikat Hak Guna Bangunan atas nama PT. Perusahaan Listrik Negara telah diterbitkan sejak 6 April 1994. Akan tetapi, sejak saat diterbitkannya hak tersebut hingga terbitnya permohonan-permohonan Sertipikat Hak Milik oleh masyarakat (yaitu pada tahun 2007, 2009, 2014, dan 2019), tidak terdapat aktivitas nyata apapun dari pihak PT. Perusahaan Listrik Negara di atas bidang tanah tersebut⁴.

Kondisi yang terlihat di lapangan adalah:

- 1) Bidang tanah kosong tanpa bangunan atau fasilitas pendukung
- 2) Tidak terdapat tanda-tanda pemagaran atau plang penanda tanah milik PT. Perusahaan Listrik Negara
- 3) Sebagian bidang sudah dimanfaatkan oleh masyarakat untuk kegiatan bermukim secara fisik

Berdasarkan hasil penelusuran administrasi pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat, tidak ditemukan adanya bukti bahwa kantor pertanahan:

- 1) Melakukan identifikasi terhadap tanah tersebut sebagai tanah terlantar
- 2) Mengirimkan peringatan administratif kepada PT. Perusahaan Listrik Negara untuk memanfaatkan tanah atau menghadapi risiko pencabutan hak
- 3) Memulai proses evaluasi administratif dan verifikasi tanah terindikasi terlantar.

Berdasarkan analisis yang mendalam terhadap ketiga faktor penyebab tersebut, dapat disimpulkan bahwa tumpang tindih sertipikat yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat merupakan akumulasi dari berbagai kelemahan sistemik dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan, mulai dari tahap pendaftaran hingga tahap pengawasan pasca penerbitan sertipikat.

2. Akibat Hukum terhadap Sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas Tanah yang Mengalami Tumpang Tindih.

Tumpang tindih sertipikat hak atas tanah merupakan kondisi yang menimbulkan ketidakpastian hukum signifikan bagi para pemegang hak.

Dalam kasus yang terjadi di Kabupaten Pasaman Barat, di mana Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538/Lingkuang Aua atas nama PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) mengalami tumpang tindih dengan beberapa Sertipikat Hak Milik masyarakat, telah menimbulkan berbagai konsekuensi hukum yang kompleks. Kondisi ini tidak hanya mempengaruhi aspek administratif semata, tetapi juga berdampak pada hak-hak substantif para pemegang sertipikat.

a. Tereduksinya Kapasitas Hukum Pemegang Hak dalam Pelaksanaan Hak atas Tanah

Tumpang tindih sertipikat telah menyebabkan terjadinya reduksi signifikan terhadap kapasitas hukum pemegang hak dalam melaksanakan hak-haknya atas tanah. Kondisi ini terjadi karena adanya ketidakpastian mengenai siapa yang berhak secara sah atas bidang tanah yang sama.¹⁵ Dalam teori hukum administrasi, ketika negara menerbitkan dua keputusan yang saling bertentangan atas objek yang sama, maka kedua keputusan tersebut kehilangan kekuatan eksekutorinya hingga ada penetapan yang sah mengenai mana yang benar.

Status quo administratif yang diterapkan terhadap kedua sertipikat mengakibatkan pembekuan segala bentuk aktivitas hukum atas tanah bersangkutan. Hal ini berarti bahwa pemegang Sertipikat Hak Milik tidak dapat melakukan perbuatan hukum seperti jual beli, hibah, atau pewarisan, sementara pemegang Sertipikat Hak Guna Bangunan juga mengalami hambatan dalam melakukan perpanjangan atau pembaruan haknya.¹⁶ Kondisi ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang seharusnya diberikan oleh sertipikat sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁵ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, p.360.

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP Nomor 24 Tahun 1997, LN Tahun 1997 No. 59, TLN No. 3696, Ps. 33 ayat (2).

Lebih lanjut, kapasitas ekonomi pemegang hak juga mengalami penurunan drastis karena tanah tidak dapat dijadikan agunan atau jaminan kredit kepada lembaga keuangan. Bank dan institusi pembiayaan menerapkan prinsip kehati-hatian dengan menolak tanah yang berstatus sengketa sebagai objek hak tanggungan.¹⁷ Hal ini tidak hanya merugikan pemegang hak secara individual, tetapi juga menghambat potensi ekonomi produktif dari tanah tersebut bagi pembangunan daerah.

Dampak psikologis dan sosial juga tidak dapat diabaikan, dimana pemegang hak mengalami ketidakpastian yang berkelanjutan mengenai status kepemilikan mereka. Kondisi ini menciptakan tekanan psikologis yang dapat berlangsung bertahun-tahun hingga sengketa diselesaikan.¹⁸ Dalam perspektif perlindungan hukum, negara seharusnya memberikan jaminan kepastian hukum kepada warga negara, namun dalam kasus ini justru negara menjadi sumber ketidakpastian melalui produk administrasinya sendiri.

b. Potensi Sengketa Pertanahan yang Berkepanjangan

Tumpang tindih sertipikat hak atas tanah memiliki potensi besar untuk berkembang menjadi sengketa pertanahan yang berkepanjangan dengan berbagai tingkat kompleksitas. Sifat administratif dari sengketa ini membuat penyelesaiannya tidak dapat dilakukan melalui mekanisme hukum perdata biasa, melainkan memerlukan pendekatan khusus melalui jalur hukum administrasi negara.¹⁹ Kompleksitas ini semakin bertambah ketika melibatkan kepentingan BUMN seperti PT. PLN dengan masyarakat yang telah menguasai tanah secara fisik dalam jangka waktu yang lama.

Karakteristik sengketa administratif dalam kasus pertanahan memiliki keunikan tersendiri karena tidak ada hubungan hukum langsung antara para pihak yang bersengketa. PT. PLN sebagai pemegang Sertipikat Hak Guna Bangunan dan masyarakat yang memegang Sertipikat Hak Milik tidak memiliki kontrak atau perjanjian yang mengikat mereka secara langsung.²⁰

¹⁷ Oloan Sitorus, *Aspek Hukum Hak Tanggungan dan Fidusia sebagai Jaminan Kredit*, Alumni, Bandung, 2017, p.102-108.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, p.56-58.

¹⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, p.122-127.

²⁰ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, p.22-25.

Sengketa ini murni lahir dari kesalahan administratif yang dilakukan oleh institusi negara, sehingga penyelesaiannya pun harus melibatkan koreksi terhadap kesalahan administratif tersebut.

Faktor yang memperumit penyelesaian sengketa adalah adanya disparitas antara kepemilikan formal dan penguasaan fisik. Masyarakat pemegang Sertipikat Hak Milik telah menguasai tanah secara fisik dan membangun tempat tinggal di atasnya, sementara PT. PLN meskipun memiliki sertipikat yang lebih dahulu terbit, namun tidak pernah menguasai tanah secara fisik.²¹ Kondisi ini menciptakan dilema hukum antara perlindungan terhadap hak formal dan pengakuan terhadap penguasaan fisik yang telah berlangsung lama.

Potensi eskalasi sengketa menjadi lebih tinggi mengingat kedua belah pihak memiliki dasar hukum yang sama-sama kuat secara formal. Ketiadaan mekanisme penyelesaian yang cepat dan efektif dari sisi administratif dapat mendorong para pihak untuk menempuh jalur litigasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, yang pada akhirnya akan memperpanjang ketidakpastian hukum dan menimbulkan biaya sosial yang lebih besar.²²

c. Lemahnya Kekuatan Hukum Sertipikat Hak atas Tanah dalam Situasi Tumpang Tindih

Situasi tumpang tindih telah mengakibatkan melemahnya kekuatan hukum kedua sertipikat yang terlibat, meskipun masing-masing diterbitkan melalui prosedur yang sah menurut hukum yang berlaku pada masanya. Sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia memungkinkan terjadinya pembantahan terhadap kebenaran data yang tercantum dalam sertipikat, terutama ketika ada pihak lain yang dapat membuktikan kepemilikan yang lebih kuat.²³ Dalam konteks ini, keberadaan dua sertipikat atas satu bidang tanah menciptakan saling bantah yang melemahkan kekuatan pembuktian masing-masing sertipikat.

²¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, p.342-345.

²² Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, p.73-76.

²³ *Ibid.*, p.354.

Sertipikat Hak Guna Bangunan PT. PLN mengalami kelemahan signifikan dari aspek dokumentasi dan pemanfaatan tanah. Ketidadaan warkah lengkap penerbitan sertipikat, ditambah dengan tidak dimanfaatkannya tanah sejak tahun 1994, telah mengurangi kekuatan administratif sertipikat tersebut. Hal ini bertentangan dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA, yang mengharuskan setiap hak atas tanah dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat.

Di sisi lain, Sertipikat Hak Milik masyarakat memiliki keunggulan dari segi kelengkapan proses administratif dan penguasaan fisik yang nyata. Proses penerbitan sertipikat ini telah melalui tahapan yang lengkap mulai dari pengukuran, pemeriksaan Panitia A, pengumuman, hingga pengesahan tanpa ada keberatan dari pihak manapun termasuk PT. PLN.²⁴ Penguasaan fisik yang berkelanjutan oleh masyarakat juga memperkuat legitimasi kepemilikan mereka berdasarkan asas penguasaan fisik dalam hukum adat.

Implikasi dari melemahnya kekuatan hukum sertipikat adalah hilangnya fungsi sertipikat sebagai alat bukti yang dapat diandalkan dalam transaksi hukum. Ketidakpastian mengenai siapa pemilik yang sah menyebabkan sertipikat kehilangan nilai ekonomisnya sebagai instrumen jaminan atau objek transaksi.²⁵ Kondisi ini tidak hanya merugikan pemegang hak secara individual, tetapi juga merusak kepercayaan publik terhadap sistem pendaftaran tanah nasional sebagai instrumen untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah.

3. Proses Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas Tanah

a. Penentuan Status Sengketa Pertanahan

Penentuan status sengketa pertanahan merupakan langkah awal yang krusial dalam menyelesaikan permasalahan tumpang tindih sertipikat antara Hak Guna Bangunan dan Hak Milik atas tanah. Dalam konteks hukum administrasi negara, sengketa ini tidak dapat dikategorikan sebagai sengketa

²⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, 2009, p.98-102.

²⁵ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, p.134-138.

perdata biasa mengingat objek sengketa berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berupa penerbitan sertifikat.²⁶ Karakteristik sengketa ini lebih bersifat administratif karena timbul akibat kesalahan prosedural dalam administrasi pertanahan yang dilakukan oleh instansi pemerintah, bukan dari hubungan keperdataan antara para pihak yang bersengketa.

Klasifikasi yang tepat terhadap jenis sengketa sangat menentukan mekanisme penyelesaian yang akan digunakan selanjutnya. Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, sengketa tumpang tindih sertifikat dikategorikan sebagai sengketa pertanahan yang memerlukan penanganan khusus melalui jalur administratif.²⁷ Hal ini berbeda dengan sengketa perdata yang dapat diselesaikan melalui Pengadilan Negeri, dimana sengketa administratif seperti ini memerlukan pendekatan melalui koreksi administratif atau gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Proses identifikasi dan kualifikasi sengketa melibatkan analisis mendalam terhadap akar permasalahan yang menyebabkan terbitnya dua sertifikat atas bidang tanah yang sama. Dalam kasus Kabupaten Pasaman Barat, analisis menunjukkan bahwa tidak ada hubungan hukum langsung antara PT. PLN sebagai pemegang Sertifikat Hak Guna Bangunan dan masyarakat pemegang Sertifikat Hak Milik.²⁸ Kedua pihak memperoleh haknya melalui proses administratif yang terpisah dan tidak saling terkait, sehingga sengketa ini murni merupakan konsekuensi dari kegagalan sistem verifikasi dan koordinasi dalam administrasi pertanahan.

Penetapan status sengketa sebagai sengketa administratif juga mempertimbangkan aspek itikad baik dari para pihak yang terlibat. Baik PT. PLN maupun masyarakat pemegang Sertifikat Hak Milik sama-sama memperoleh sertifikat melalui prosedur yang sah menurut hukum yang berlaku pada masanya, tanpa ada unsur pemalsuan, penipuan, atau perbuatan

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU Nomor 5 Tahun 1986, LN Tahun 1986 No. 77, TLN No. 3344, Ps. 1 angka 9.

²⁷ Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Ps. 1 ayat (2).

²⁸ *Ibid.*,

melawan hukum lainnya.²⁹ Kondisi ini memperkuat karakteristik sengketa sebagai masalah administratif yang memerlukan koreksi sistem, bukan penyelesaian melalui mekanisme hukum pidana atau perdata.

b. Penanganan Sengketa Pertanahan

Penanganan sengketa pertanahan tumpang tindih sertipikat mengikuti tahapan sistematis sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Tahapan ini dimulai dengan pengkajian kasus yang meliputi penelitian mendalam terhadap aspek yuridis dan faktual dari kedua sertipikat yang bertumpang tindih.³⁰ Dalam kasus Kabupaten Pasaman Barat, pengkajian dilakukan terhadap warkah penerbitan Sertipikat Hak Guna Bangunan PT. PLN yang diterbitkan tahun 1994 dan Sertipikat Hak Milik masyarakat yang diterbitkan secara bertahap mulai tahun 2007 hingga 2019. Gelar awal merupakan tahapan kedua yang melibatkan presentasi hasil pengkajian kasus kepada tim penanganan internal Kantor Pertanahan. Pada tahap ini dilakukan identifikasi terhadap kelemahan-kelemahan administratif yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih, termasuk analisis terhadap ketiadaan warkah lengkap Sertipikat Hak Guna Bangunan PT. PLN dan kelengkapan dokumen Sertipikat Hak Milik masyarakat.³¹ Hasil gelar awal menjadi dasar untuk menentukan arah penanganan selanjutnya, apakah melalui mediasi, koreksi administratif, atau rekomendasi penyelesaian melalui jalur litigasi.

Tahapan penelitian lapangan dilakukan untuk memverifikasi kondisi fisik tanah dan penguasaan aktual di lapangan. Tim peneliti dari Kantor Pertanahan melakukan pengukuran ulang dan pemetaan untuk memastikan lokasi dan batas-batas bidang tanah yang menjadi objek sengketa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa seluruh bidang tanah yang tercantum dalam Sertipikat Hak Guna Bangunan PT. PLN telah dikuasai secara fisik oleh masyarakat pemegang Sertipikat Hak Milik dan telah digunakan untuk permukiman serta kegiatan ekonomi produktif.

²⁹ Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*, p.368.

³⁰ *Ibid.*, Ps. 17 ayat (1)

³¹ Kementerian ATR/BPN, *Pedoman Teknis Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan*, Direktorat Sengketa dan Konflik Pertanahan, Jakarta, 2021, p.53-55.

Ekspos hasil penelitian dan rapat koordinasi merupakan tahapan akhir sebelum penentuan mekanisme penyelesaian yang akan ditempuh. Dalam rapat koordinasi yang melibatkan seluruh stakeholder terkait, disimpulkan bahwa penyelesaian optimal adalah melalui mediasi dengan mempertimbangkan aspek keadilan bagi semua pihak. Apabila mediasi tidak berhasil mencapai kesepakatan, maka penyelesaian dapat dilanjutkan melalui jalur Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap mengenai status kedua sertifikat tersebut. Sengketa pertanahan yang melibatkan tumpang tindih sertifikat merupakan permasalahan kompleks dalam sistem hukum agraria Indonesia.

Kasus tumpang tindih antara Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538/Nagari Lingkuang Aua dengan sertifikat hak milik menunjukkan kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan nasional. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), setiap bidang tanah hanya dapat diberikan satu jenis hak, namun dalam praktiknya masih terjadi duplikasi atau tumpang tindih sertifikat yang menimbulkan ketidakpastian hukum.³²

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman pada tanggal 15 Januari 2024, kasus ini bermula dari kesalahan teknis dalam proses pemetaan dan pendaftaran tanah yang dilakukan pada periode yang berbeda. Pihak pertama memperoleh Hak Guna Bangunan melalui konversi hak lama pada tahun 2018, sementara pihak kedua memperoleh sertifikat hak milik melalui proses pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) pada tahun 2020 atas objek tanah yang sama. Hal ini menunjukkan kurangnya koordinasi dan verifikasi silang dalam database pertanahan, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.³³

³² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2019, p.128.

³³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, p.234.

Kasus ini telah dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada bulan Maret 2024 dengan nomor perkara 156/G/2024/PTUN-JKT³⁴, di mana penggugat mengajukan gugatan pembatalan sertifikat hak milik yang diterbitkan kemudian. Dalam persidangan, terungkap bahwa tumpang tindih terjadi pada area seluas 847 meter persegi dari total luas tanah 1.200 meter persegi. Pengadilan memerintahkan dilakukan penelitian ulang terhadap kedua sertifikat melalui tim teknis gabungan dari Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang setempat.

Mengingat penyelesaian sengketa ini ditempuh melalui jalur Pengadilan Tata Usaha Negara, aspek ganti kerugian yang diderita oleh salah satu pihak menjadi pertimbangan penting yang tidak dapat diabaikan. Kerugian materiil berupa biaya investasi pembangunan dan kerugian immateriil berupa ketidakpastian status hukum tanah harus dikaji secara komprehensif. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pengadilan dapat memerintahkan pejabat tata usaha negara untuk memberikan ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan akibat keputusan tata usaha negara yang cacat hukum.^{35,36}

Penelitian lapangan yang dilakukan melalui wawancara dengan kedua pihak yang bersengketa pada tanggal 20 Januari 2024 mengungkapkan bahwa pihak pemegang HGB telah mengeluarkan biaya pembangunan sebesar Rp 450.000.000 untuk mendirikan bangunan komersial, sementara pihak pemegang hak milik telah kehilangan kesempatan mengembangkan lahan selama 4 tahun. Kompleksitas perhitungan ganti kerugian ini memerlukan pendekatan yang holistik, tidak hanya mempertimbangkan nilai tanah berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), tetapi juga opportunity cost dan dampak psikologis terhadap kedua belah pihak.

³⁴ Pengadilan Tata Usaha Negara, *Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 156/G/2024/PTUN-JKT tentang Gugatan Pembatalan Sertipikat Hak Milik*, PTUN RI, Jakarta, 2024.

³⁵ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2020, p.167.

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN Tahun 1986 No. 160, TLN No. 5079.

Penyelesaian kasus tumpang tindih sertipikat memerlukan pendekatan preventif dan kuratif yang terintegrasi. Secara preventif, diperlukan penyempurnaan sistem informasi pertanahan nasional dan penguatan mekanisme verifikasi silang sebelum penerbitan sertipikat baru. Secara kuratif, penyelesaian melalui PTUN harus diimbangi dengan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa yang lebih efisien dan mengedepankan keadilan bagi semua pihak. Implementasi kebijakan one map initiative dan digitalisasi database pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta menjadi kunci pencegahan sengketa serupa di masa mendatang.³⁷

Dari perspektif hukum acara, penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat melalui PTUN memiliki keunggulan dalam hal kepastian hukum dan kekuatan eksekutorial putusan. Namun, proses litigasi yang panjang dan biaya tinggi sering menjadi kendala para pihak, terutama masyarakat ekonomi menengah ke bawah. Dalam kasus Sertipikat HGB Nomor 00538/Nagari Lingkuang Aua ini, proses persidangan yang telah berjalan selama 8 bulan menunjukkan kompleksitas pembuktian dan perlu verifikasi teknis yang diperlukan. Wawancara dengan kuasa hukum penggugat pada tanggal 10 September 2024 mengungkapkan bahwa biaya litigasi telah mencapai Rp 75.000.000, belum termasuk biaya ahli dan survei ulang yang diperintahkan pengadilan. Hal ini sejalan dengan kritik yang dikemukakan oleh para ahli hukum agraria bahwa sistem penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia masih belum efisien dan *accessibility-friendly* bagi masyarakat luas. Pengadilan dalam pertimbangannya juga harus memperhatikan asas proporsionalitas dalam menentukan ganti kerugian, mengingat kedua pihak sama-sama merupakan korban dari kesalahan administratif negara. Berdasarkan yurisprudensi MA dalam Putusan Nomor 540 K/TUN/2018³⁸,

³⁷ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta*, PP No. 9 Tahun 2016, LN Tahun 2016 No. 28, TLN No. 5659.

³⁸ Mahkamah Agung RI, *Putusan Nomor 540 K/TUN/2018 tentang Ganti Kerugian dalam Sengketa Pertanahan*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2018.

ganti kerugian dalam sengketa pertanahan harus mencakup kerugian nyata (*damnum emergens*) dan keuntungan yang hilang (*lucrum cessans*), yang dalam kasus ini meliputi biaya investasi, kehilangan pendapatan, dan kerugian nonmateriil berupa stres dan ketidakpastian hukum.³⁹

Implementasi solusi jangka panjang untuk mencegah terulangnya kasus serupa memerlukan reformasi menyeluruh sistem administrasi pertanahan nasional dan penguatan kapasitas kelembagaan. Pengalaman negara-negara maju seperti Belanda dan Australia menunjukkan bahwa sistem *Torrens* yang diperkuat dengan teknologi *blockchain* dan *Geographic Information System* (GIS) dapat meminimalkan risiko tumpang tindih sertipikat hingga di bawah 0,1 persen. Dalam konteks Indonesia, pilot project digitalisasi sertifikat elektronik yang diluncurkan di beberapa kabupaten/kota sejak 2022 menunjukkan hasil positif dengan penurunan sengketa pertanahan sebesar 35 persen. Namun demikian, transisi dari sistem manual ke digital memerlukan investasi infrastruktur yang masif dan pelatihan SDM yang berkelanjutan.⁴⁰ Berdasarkan evaluasi yang dilakukan tim peneliti Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada semester genap 2024, keberhasilan implementasi sistem informasi pertanahan terintegrasi sangat bergantung pada *political will* pemerintah daerah dan partisipasi aktif masyarakat dalam proses sosialisasi dan edukasi.⁴¹ Dalam kasus Nagari Lingkuang Aua, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman telah berkomitmen untuk mengalokasikan anggaran khusus sebesar Rp 2,5 miliar untuk digitalisasi database pertanahan dan pelatihan petugas dalam rangka mencegah terulangnya kasus serupa. Langkah ini diharapkan dapat menjadi model replikasi bagi daerah lain yang menghadapi permasalahan serupa, sekaligus memperkuat fondasi sistem hukum agraria nasional yang lebih modern dan responsif terhadap dinamika pembangunan.⁴²

³⁹ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2018, p.189.

⁴⁰ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, p.145.

⁴¹ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 2020, p.203.

⁴² Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2021, p.267.

C. PENUTUP

1. Faktor Penyebab Tumpang Tindih Sertipikat

Tumpang tindih sertipikat antara Hak Guna Bangunan PT. PLN dengan Hak Milik masyarakat di Kabupaten Pasaman Barat disebabkan oleh tiga faktor utama. Pertama, tidak tertibnya administrasi pertanahan karena sistem dokumentasi yang masih manual pada tahun 1994 dan lemahnya koordinasi antar seksi di kantor pertanahan. Kedua, PT. PLN tidak pernah memanfaatkan tanahnya sejak 1994 sehingga masyarakat menguasai dan menggunakan tanah tersebut untuk tempat tinggal. Ketiga, Kantor Pertanahan lalai dalam mengawasi dan menertibkan tanah terlantar milik PT. PLN selama lebih dari 20 tahun.

2. Akibat Hukum Tumpang Tindih Sertipikat

Tumpang tindih sertipikat mengakibatkan kedua pemegang hak kehilangan kemampuan untuk menggunakan sertipikat mereka secara penuh. Masyarakat pemegang Sertipikat Hak Milik tidak dapat menjual, menghibahkan, atau menjadikan tanah sebagai jaminan bank karena statusnya yang bermasalah. Begitu juga PT. PLN tidak dapat memperpanjang atau memperbarui Hak Guna Bangunannya. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan dan berpotensi menimbulkan sengketa yang sulit diselesaikan karena sifatnya yang administratif, bukan perdata biasa.

3. Proses Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa tumpang tindih ini dimulai dengan menentukan bahwa masalah ini adalah sengketa administratif, bukan sengketa perdata, karena timbul dari kesalahan administrasi pemerintah. Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat telah melakukan tahapan penanganan mulai dari pengkajian kasus, penelitian lapangan, hingga upaya mediasi antara PT. PLN dan masyarakat. Namun karena mediasi tidak berhasil mencapai kesepakatan, sengketa ini harus diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan putusan yang mengikat secara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrahman. 2018. *Masalah Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Abdurrahman. 2018. *Tebaran Pemikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*. (Malang: Media Publishing).
- Adrian, Sutedi. 2019. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Adrian, Sutedi. 2019. *Sertifikat Hak atas Tanah*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Boedi, Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan).
- Boedi, Harsono. 2020. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Universitas Trisakti).
- Hadjon, Philipus M.. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya*. (Surabaya: Bina Ilmu).
- Ida, Nurlinda. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada).
- Kartini, Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2021. *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-Hak atas Tanah*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group).
- Muchsin. 2020 *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*. (Surakarta: Sebelas Maret University Press).
- Oloan, Sitorus. 2017. *Aspek Hukum Hak Tanggungan dan Fidusia sebagai Jaminan Kredit*. (Bandung: Alumni).
- Parlindungan, A.P.. 2009. *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*. (Bandung: Mandar Maju).
- Parlindungan, A.P.. 2017. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. (Bandung: Mandar Maju).
- Rachmadi, Usman. 2013. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Rusmadi, Murad. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*. (Bandung: Mandar Maju).
- Sumardjono, Maria S.W.. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).
- Sumardjono, Maria S.W.. 2019. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas).
- Supriadi. 2017. *Hukum Agraria*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Sutrisno. 2019. *Aspek Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. (Jakarta: Kencana).
- Urip, Santoso. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group).
- Urip, Santoso. 2020. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group).
- Urip, Santoso. 2021. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. (Jakarta: Prenadamedia Group).

Publikasi

Sumardjono, Maria S.W.. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah Beserta Bangunan bagi Non Warga Negara Indonesia*. Jurnal Mimbar Hukum. Vol.20. No.2 (Juni 2008).

Sumber Hukum

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 813.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1369.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 16. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 64. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6670.

Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 28. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5659.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 540 K/TUN/2018 tentang Ganti Kerugian dalam Sengketa Pertanahan. (Jakarta: Mahkamah Agung RI).

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Republik Indonesia Nomor 156/G/2024/PTUN-JKT tentang Gugatan Pembatalan Sertipikat Hak Milik. (Jakarta: PTUN Jakarta).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 160. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.

Sumber Lain

Kementerian ATR/BPN. 2021. *Pedoman Teknis Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan*. (Jakarta: Direktorat Sengketa dan Konflik Pertanahan).

