

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah ialah salah satu bagian dari bumi dan memiliki nilai yang sangat penting bagi masyarakat. Tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari, bahkan dapat dikatakan setiap saat manusia berhubungan dengan tanah (Abon dkk, 2022:65). Kepemilikan atas tanah menjadi kebutuhan pokok dalam kehidupan masyarakat baik sebagai tempat untuk membangun rumah dan sebagainya. Terlebih lagi Indonesia ialah salah satu Negara agraris sehingga memiliki tanah menjadi salah satu solusi untuk mencari nafkah/mata pencaharian dengan membuat lahan pertanian, perkebunan dan sebagainya yang dapat menghasilkan uang. Dengan demikian, tanah merupakan modal dasar dan kekayaan bagi setiap individu, masyarakat hingga Negara. Semakin laju sistem pembangunan dan bertambahnya angka kelahiran di Indonesia menjadikan kebutuhan terhadap tanah semakin meningkat dan akan mempengaruhi harga tanah. Maka tak heran jika hampir sebagian hingga seluruh masyarakat mempertahankan tanah yang dimiliki sekalipun harus berhubungan dengan hukum.

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pasal tersebut di atas dapat dimaknai bahwasanya tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ialah untuk kemakmuran rakyat. Disamping itu, sebagai upaya menjamin kepastian dalam hal kepemilikan tanah telah diterbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang selanjutnya disebut dengan Undang-undang Dasar Pokok Agraria (UUPA). Prinsip hak menguasai oleh Negara dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijadikan sebagai tumpuan dalam UUPA yakni pada Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi:

“Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, dan hal-hal sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia”.

UUPA kemudian menjadi dasar dan landasan hukum untuk memiliki dan menguasai tanah baik oleh perseorangan ataupun badan hukum. Sementara implementasi kepastian hukum dalam hal kepemilikan hak atas tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Berdasarkan pasal tersebut, maka setiap bidang tanah yang dimiliki harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat guna dengan mudah memperoleh keterangan mengenai sebidang tanah beserta luas dan hak apa yang dimiliki. Kata tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu atas permukaan

bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan urusan panjang kali lebar yang diatur oleh hukum tanah (Arba, 2019:7). Dalam UUPA telah pula ditentukan mengenai klasifikasi hak atas tanah berdasarkan sifatnya yang dibagi menjadi 3 bagian berdasarkan Pasal 4 juncto Pasal 16 yaitu: a) hak atas tanah yang bersifat tetap b) hak atas tanah yang akan ditetapkan oleh undang-undang c) hak atas tanah yang bersifat sementara.

Namun tidak dapat dipungkiri, tanah yang memiliki fungsi yang sedemikian penting dalam kehidupan masyarakat dan telah dijamin keberadaannya dan kepemilikan hak atas sebidang tanah tersebut seringkali menjadi sengketa. Di Indonesia masalah-masalah pertanahan sedemikian banyaknya menghiasi sejarah hukum tanah, baik dalam hal kepastian pemilikan tanah, pengadaan tanah untuk pembangunan, pengadaan tanah untuk perumahan atau pengadaan tanah untuk fasilitas umum lainnya (Chumaidi, 2022:5). Menurut Murad (2013) munculnya sengketa hukum diawali dari keberatan tuntutan suatu hak atas tanah terhadap suatu status, prioritas maupun kepemilikannya dengan suatu harapan. Sementara itu, yang dimaksud dengan sengketa tanah berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan ialah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Karena terbatasnya data dan informasi penguasaan dan pemilikan tanah, hal tersebut sering menjadi dasar tumpang tindih (Mahardika dkk, 2022:41). Berbeda halnya dengan konflik pertanahan. Konflik Pertanahan berdasarkan Pasal 1 angka 3

Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Kondisi yang demikian disebabkan oleh keterbatasan lahan namun kebutuhan lahan yang terus meningkat pesat.

Berdasarkan hal tersebut, permasalahan pertanahan di lapangan salah satunya ialah tumpang tindih (*overlapping*). *Overlapping* atau sering disebut sebagai tumpang tindih ialah suatu keadaan yang menunjukkan bahwa satu pekerjaan yang sama dilakukan oleh beberapa orang atau kelompok sehingga menghasilkan pekerjaan kembar atau ganda (Kamus Bank Sentral Indonesia Online). Dengan demikian *overlapping* ialah suatu keadaan dimana sebidang tanah dimiliki, dikuasai dan dikelola oleh dua atau lebih subjek atau dapat dikatakan penguasaan fisik dan yuridis atas sebidang lahan dimiliki oleh lebih dari satu subjek hukum, atau dengan kata lain *overlapping* sertifikat tanah ialah suatu keadaan dimana sertifikat untuk suatu bidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya bertindihan seluruhnya atau sebagiannya.

Seperti yang terjadi pada salah satu sengketa tanah di Kabupaten Buleleng yaitu dalam Perkara Nomor: 302/Pdt.G/2023/PN.Sgr yang pokok sengketanya ialah mengenai adanya *overlapping* terhadap satu bidang tanah yang terletak di Desa Gesing, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng dengan batas-batas tanahnya sebagai berikut;

- a. Sebelah Utara : Jalan

- b. Sebelah Timur : Tanah Milik I Mks, Hak Milik I Btm dan Hak Milik MK;
- c. Sebelah Selatan : Tanah Hak Milik Mw;
- d. Sebelah Barat : Tanah Milik Nang Mw, WR, NK.

Sengketa tersebut berdasarkan informasi yang didapatkan dari Kuasa Hukum Penggugat yaitu Advokat I Ketut Selamat, S.H., bahwa Alm Suami Penggugat atas nama PMS membeli sebidang tanah yang belum bersertifikat dari MS (almarhum) seluas kurang lebih 28.350 m² dengan harga Rp. 100.000.000,- (Seratus Juta Rupiah) yang terletak di Desa Gesing, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng sekitar tahun 2002. Kemudian Alm PMS meminta tolong kepada temannya yakni KW (Alm) untuk mengurus penerbitan Sertifikat Hak Milik di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng. Permohonan penerbitan bidang tanah milik alm. PMS yang dibantu pengurusannya oleh alm KW, tepatnya pada tanggal 23 Mei 2003 tanah milik alm suami Penggugat sebagaimana dimaksud di atas telah terbit sertifikatnya, yakni Sertifikat Hak Milik Nomor: 245/Desa Gesing, diuraikan dalam Surat Ukur tanggal 27-11-2002, Nomor 69/Gesing/2002, seluas 28.350 m² (dua puluh delapan ribu tiga ratus lima puluh meter persegi) dengan Nomor Identifikasi Bidang tanah 22.04.04.17.1.00259, atas nama Pemegang Hak PMS yang terletak di Desa Gesing, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng dengan batas-batas yang telah disebutkan di atas.

Namun setelah sertifikat hak milik tersebut telah terbit, sampai dengan meninggalnya suami Penggugat, Alm KW tidak pernah memberikan sertifikat hak milik tersebut kepada Alm PMS ataupun pada Penggugat. Hingga pada

tahun 2020, Penggugat mendengar kabar bahwa KW telah meninggal, selanjutnya anak Alm KW yang bernama KSW sempat mengecek aset Alm KW berupa beberapa bidang sertifikat hak milik Alm KW, dimana salah satunya ternyata adalah terdapat shm milik suami penggugat atas nama Alm PMS, sehingga oleh anak Alm KW yang bernama KSW akhirnya dengan itikad baik membawa dan menyerahkan SHM Alm PMS kepada Penggugat selaku isteri dan ahli waris yang sah dari Alm PMS.

Setelah mendapatkan Sertifikat hak milik yang dimaksud, Penggugat mengajukan permohonan *Gym*/Pemetaan ke Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng. Kemudian setelah dilakukan pemetaan oleh BPN Kabupaten Buleleng, diketahui ternyata Sertifikat tersebut mengalami *overlapping* dengan beberapa sertifikat hak milik sebagai berikut: 1) Sertifikat Hak Milik No. 444/Gesing, Surat Ukur tanggal 06-12-2007, Nomor 00022/Gesing/2007, Luas 10.000 M2, atas nama KSD (Tergugat I), yang terbit sertifikatnya tanggal 8 Juni 2008, terletak di Desa Gesing, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng; 2) Sertifikat Hak Milik No. 667/Gesing, Surat Ukur tanggal 06-12-2011, Nomor 00027/Gesing/2011, Luas 7.800 M2, atas nama KA (Tergugat II), yang terbit sertifikatnya tanggal 15 Desember 2011, terletak di Desa Gesing, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng; 3) Sertifikat Hak Milik No. 443/Gesing, Surat Ukur tanggal 06-12-2007, Nomor 00023/Gesing/2007, Luas 5.000 M2, atas nama NL (Tergugat III), yang terbit sertifikatnya tanggal 2 Juni 2008, terletak di Desa Gesing, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng; 3) Sertifikat Hak Milik No. 442/Gesing, Luas 3.900

M2, atas nama NR alm sekarang beralih menjadi atas nama (Tergugat IV), terletak di Desa Gesing, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng.

Salah satu kasus lainnya ialah dalam Putusan Nomor 12/G/2020/PTUN.Dps. Gugatan pada mulanya diajukan karena Penggugat merupakan ahli waris terhadap tanah yang dibeli oleh Alm. Bapak Penggugat yang terletak di Desa Bungkulan, Kecamatan Sawan, Kabupaten Buleleng dari MG (alm.) yang saat itu diperkirakan seluas 8.800 m² (0,880 Ha.), yang merupakan tanah kering dengan Pipil No. 292 Persil No. 72 a, klas IV dengan batas-batas sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara : Jalan raya Bungkulan (Singaraja)-Amlapura
- b. Sebelah Timur : Tanah Milik IKKA
- c. Sebelah Selatan : Jalan
- d. Sebelah Barat : Jalan

Bahwa tanah tersebut diatas telah didaftarkan di Kantor Agraria untuk mendapatkan sertifikat hak milik, dan telah mendapatkan Surat Keterangan No. 122/Spt/1974, yang menyatakan bahwa atas tanah dengan identitas Pipil No. 292 Persil No. 72 a, klas IV yang terletak di Desa Bungkulan, Kecamatan Sawan, Kabupaten Buleleng luas asal 8.800 m² atau 88 are (0,880 Ha). Berdasarkan bukti surat), memang benar telah didaftarkan di Kantor Agraria Kabupaten Buleleng atas nama IGA, dimana Surat Keterangan dari BPN Buleleng tersebut tertera pada tanggal 6 Maret 1974. Kemudian oleh Penggugat sebagian dari tanah tersebut diatas telah dimohonkan sertifikat ke Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng melalui kegiatan Prona pada tanggal 10 Maret 2013 atas dasar penguasaan sporadik, dan telah diakui

dengan jelas dan terang serta lengkap di Surat Keputusan BPN Provinsi Bali Nomor: 0010/Pbt/BPN.51/I/2020 tentang Pembatalan Sertifikat pada dasar Menimbang huruf a halaman 2 sampai dengan huruf f halaman 4, yang telah sesuai dengan syarat-syarat untuk diajukannya permohonan pensertifikatan, sehingga atas dasar itulah keluar SHM No. 2426/Desa Bungkulan dengan Surat Ukur tanggal 16-04-2013 No. 01102/Bungkulan/2013 seluas 800 m² tertulis atas nama IKKA.

Kemudian setelah dikeluarkannya Sertifikat Hak Milik No: 2426/Desa Bungkulan, Luas 800 m² tertulis atas nama IKKA atas tanah yang terletak di Desa Bungkulan, Kecamatan Sawan, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali pada tanggal 17-6-2013, yang sudah Penggugat miliki kurang lebih selama 7 (tujuh) tahun, Penggugat menerima surat pada tanggal 25 Februari 2020 berupa Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali Nomor: 0010/Pbt/BPN.51/I/2020 tanggal 10 Januari 2020 tentang Pembatalan Hak Milik No: 2426/Desa Bungkulan, Luas 800 m² atas nama IKKA atas tanah terletak di Desa Bungkulan, Kecamatan Sawan, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali karena cacat administrasi dalam sengketa tanah antara Warga Masyarakat Desa Bungkulan (PKB, Dkk.) dan Pemerintah Provinsi Bali dengan IKKA No. Reg. Kasus 31/Pbt/2019.

Selanjutnya dalam eksepsi yang disampaikan oleh Tergugat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali salah satunya terdapat fakta bahwa sertifikat atas tanah Hak Milik nomor 2426/Desa Bungkulan tumpang tindih dengan sertifikat atas tanah Hak Pakai Nomor 00001/Desa Bungkulan, luas 285 m², atas nama Pemerintah Provinsi Bali

yang sudah terbit haknya terlebih dahulu pada tahun 2007. Hal serupa disampaikan pula oleh Tergugat II Intervensi yang dalam hal ini ialah Pemerintah Provinsi Bali bahwasannya Hak Milik Nomor 2426/Desa Bungkulan, Luas 800 m² atas nama IKKA, diantaranya telah *overlap* dengan keseluruhan bidang tanah Sertifikat Hak Pakai Nomor 0001/Desa Bungkulan, luas 285 m² atas nama Pemerintah Provinsi Bali yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng tanggal 20 September 2003, sedangkan Sertifikat Hak Milik Nomor 2426/Desa Bungkulan atas nama IKKA tersebut diterbitkan tanggal 17 Juni 2013, sehingga keberadaan Sertifikat Hak Pakai Nomor 0001/Desa Bungkulan atas nama Pemerintah Provinsi Bali +10 (sepuluh) tahun lebih awal dari Sertifikat Hak Milik Nomor 2426/Desa Bungkulan atas nama IKKA tersebut.

Berdasarkan studi kasus tersebut di atas, terlepas dari latar belakang para Penggugat mengajukan gugatan terhadap sebidang tanah baik dalam kasus 302/Pdt.G/2023/PN.Sgr ataupun dalam Putusan No, 12/G/2020/PTUN.Dps, dapat ditarik kesimpulan bahwasannya dalam kedua kasus tersebut di atas mengindikasikan adanya cacat yuridis atas kepemilikan hak atas sebidang tanah. Cacat yuridis tersebut mengenai subjek mana yang berhak atas sebidang tanah sesuai dengan bukti yang dipegang yaitu sertifikat hak atas tanah. Hal ini seharusnya tidak terjadi karena penerbitan sebuah sertifikat hanya dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sehingga sebelum dilakukan penerbitan sertifikat tanah dilakukan pengecekan ulang terhadap buku induk tanah (Maharani, 2022:5). Sertifikat sendiri merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang

terkuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Berdasarkan fakta-fakta yang ada di masyarakat, sertifikat hak atas tanah tersebut belum sepenuhnya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah (Paramitha, 2023:8).

Kilas balik terkait dengan tujuan dari pendaftaran tanah ialah menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, namun kasus *overlapping* ini mengindikasikan adanya masalah yaitu kekaburan dalam hal kepastian hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah. Sehingga menjadi sebuah problema dalam kehidupan masyarakat dewasa ini. Perlu diketahui berbagai hal yang berkaitan dengan problema tersebut salah satunya mengenai akibat hukum yang akan timbul dari adanya *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah tersebut. Dengan demikian, yang menjadi titik fokus dari penelitian ini ialah bagaimana akibat hukum yang timbul dari kasus *overlapping* sertifikat hak atas tanah di Kabupaten Buleleng dengan judul **“Akibat Hukum Terhadap Tumpang Tindih (*Overlapping*) Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Di Kabupaten Buleleng”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang dapat teridentifikasi yaitu sebagai berikut:

1. *Overlapping* tanah menjadi salah satu sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng. Mengingat tanah merupakan bagian yang tidak dipisahkan dari

kehidupan masyarakat, maka sebagai upaya preventif perlu diidentifikasi mengenai akar permasalahan yang menyebabkan terjadinya *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah khususnya di daerah hukum Kabupaten Buleleng untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah.

2. Terjadinya kesenjangan antara tujuan pendaftaran tanah yaitu memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak milik atas tanah, namun pada prakteknya masih terjadi kasus *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng.
3. Terjadinya kasus *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah tentu memberikan akibat hukum tersendiri yang mana hal ini perlu dianalisis untuk mengetahui bagaimana dampak hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan serta memastikan kepastian hukum kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah.

1.3 Pembatasan Masalah

Dalam penelitian karya tulis yang bersifat ilmiah perlu ditegaskan mengenai materi yang diatur di dalamnya. Hal ini sangat diperlukan untuk menghindari isi atau materi yang terkandung di dalamnya tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang telah dirumuskan sehingga penjelasan tidak melebar, yang pada akhirnya bisa mengaburkan apa yang menjadi inti dari tujuan pembahasan.

Sebagai upaya menghindari pembahasan yang menyimpang dari pokok permasalahan, maka diberikan batasan-batasan mengenai ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas. Adapun batasan permasalahan yang

akan dibahas yang bertitik tumpu pada identifikasi masalah di atas yaitu hanya pada ruang lingkup akibat hukum serta faktor-faktor penyebab *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pembatasan masalah di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimanakah akibat hukum terhadap *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Umum
Untuk mengetahui dan mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah serta akibat hukum terhadap *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng.
2. Tujuan Khusus
 - a. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng.
 - b. Untuk menganalisis akibat hukum terhadap *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu atau manfaat bagi pemerintah ataupun masyarakat yang memiliki sertifikat hak milik atas tanah mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya *overlapping* serta akibat hukum terhadap *overlapping* di Kabupaten Buleleng sehingga dapat mengurangi kasus *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah dan tujuan pendaftaran tanah dapat direalisasikan khususnya di Kabupaten Buleleng.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Dalam penelitian ini, adapun manfaat yang penulis harapkan diantaranya: dapat memenuhi syarat kelulusan dalam program S1 ilmu hukum dengan mengambil topik terkait akibat hukum terhadap tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng dan untuk menambah wawasan, pengetahuan, dan pengalaman penulis untuk mengetahui akibat hukum terhadap *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah di Kabupaten Buleleng.

b. Bagi Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu dan pengetahuan bagi masyarakat terkait faktor-faktor yang menyebabkan sertifikat sebidang tanah *overlapping* dan akibat hukum terhadap tumpang tindih sertifikat tanah.

c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan pandangan tentang akar permasalahan *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah sehingga mampu memperbaiki prosedur khususnya dalam hal pendaftaran tanah agar sesuai dengan tujuannya yakni memberikan jaminan kepastian hukum sehingga kasus *overlapping* sertifikat hak milik atas tanah dapat diatasi khususnya di Kabupaten Buleleng.

d. Bagi Peneliti Sejenis

Sebagai sumbangsih pikiran dalam pelaksanaan penelitian sejenis serta sebagai bacaan baru bagi peneliti ilmu hukum.

