

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah didefinisikan sebagai permukaan bumi atau lapisan paling atas dari bumi itu sendiri. Sebagai sumber daya primer yang sangat penting, tanah menjadi arena temu sekaligus benturan kepentingan berbagai pihak; konflik kepentingan dapat timbul baik di atas maupun di dalamnya, terutama apabila kepemilikannya belum didukung oleh kepastian hukum yang memadai. Seiring berjalannya waktu, hukum tanah adat di Indonesia mengalami perkembangan dan sampai saat ini masih diberlakukan di sejumlah wilayah (Putri, 2023:112). Dalam konteks agraria, tanah dipahami sebagai bagian dari alam berupa permukaan bumi, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian, sesuai Undang-Undang Pokok Agraria, istilah permukaan bumi merujuk secara identik pada tanah (Limbong, 2017:89).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memegang peran sentral dalam sejarah perlindungan agraria di Indonesia, khususnya sebagai landasan bagi unifikasi norma dalam bidang pertanahan. Sengketa pertanahan senantiasa muncul dan tetap relevan seiring

dengan penambahan penduduk, kemajuan pembangunan, serta meluasnya akses berbagai pihak untuk memanfaatkan tanah sebagai modal dasar (Krisna, 2020:220). Saat ini, praktik tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat hak atas satu bidang tanah yang sama menimbulkan ketidakpastian hukum bagi subjek yang berhak. Fenomena ini bertentangan dengan amanat Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, yang mewajibkan penyelenggaraan pendaftaran tanah secara *rechts kadaster* untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah. Tujuan pendaftaran tersebut adalah memberikan kepastian hukum; melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Kantor Pertanahan sebagai lembaga administrasi negara, sertifikat hak atas tanah diterbitkan sebagai bukti otentik atas kepemilikan. Sertifikat ini berfungsi sebagai alat bukti yang kuat terhadap hak kepemilikan tanah (Ramadhani, 2021:72).

Dalam konteks masyarakat Indonesia, tanah memegang peranan yang sangat vital (Kemalasari, 2015:5). Sebagai salah satu kebutuhan pokok, tanah berfungsi sebagai sumber penghidupan dan modal utama pencaharian. Aktivitas manusia mulai dari tinggal, berkembang biak, hingga berbagai kegiatan produktif semuanya berlangsung di atas tanah, sehingga setiap individu memiliki keterkaitan langsung dengannya. Sebagai negara berkembang dengan proporsi penduduk yang besar menggantungkan hidup pada sektor agraris, Indonesia turut menghadapi tantangan serupa; di mana tanah sebagai komponen agraria menjadi elemen krusial bagi kesejahteraan masyarakat.

Tanah memegang peranan yang amat krusial bagi seluruh kehidupan di muka bumi, sehingga mendorong sebagian orang untuk menguasainya dengan

berbagai cara, termasuk melakukan penyerobotan lahan milik pihak lain. Bahkan, tidak sedikit pihak yang menempuh segala upaya untuk mendapatkan bukti kepemilikan berupa sertifikat palsu, di mana data yang tercantum tidak sesuai dengan catatan pada buku tanah. Dorongan untuk menguasai tanah inilah yang kerap memicu timbulnya sengketa dan perselisihan dalam kehidupan bermasyarakat. Perlu ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan “tanah” di sini bukanlah tanah secara fisik utuh, melainkan sebatas hak-hak yuridis atas tanah (Santoso, 2017:4). Perselisihan tersebut muncul karena adanya pertentangan kepentingan antarpihak, yang pada gilirannya dapat menimbulkan gangguan serius terhadap hubungan antara manusia dengan tanah serta antar-manusia yang berobjek tanah (Fatatun, 2016:48). Berbagai sengketa pertanahan tersebut berpotensi menimbulkan konflik berkepanjangan di antara warga yang terlibat.

Saat ini, persoalan pertanahan telah berkembang menjadi masalah sosial yang kompleks dan memerlukan penanganan dengan pendekatan menyeluruh. Konflik lahan bahkan dapat berlanjut hingga melibatkan para ahli waris yang bersengketa, serta menimbulkan banyak korban dari pihak-pihak yang terlibat. Dalam rangka mempertegas klaim, setiap pihak berupaya membuktikan haknya atas tanah tersebut. Sengketa hukum timbul dari penolakan atas tuntutan hak, baik yang berkaitan dengan status, prioritas, maupun kepemilikan tanah, dengan tujuan memperoleh penyelesaian administratif sesuai ketentuan yang berlaku (Murad, 2018:121). Frekuensi sengketa pertanahan tidak pernah surut; sebaliknya, kompleksitas dan jumlah kasus terus meningkat seiring dinamika ekonomi, sosial, dan politik (Syarief,

2012:21). Kasus-kasus ini kini tidak terbatas pada aspek administrasi pertanahan yang dapat diselesaikan melalui hukum administrasi, melainkan telah merambah ranah politik, sosial, budaya, nasionalisme, dan hak asasi manusia (Isnur, 2019:9). Di sisi lain, kebutuhan akan tanah akan terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk, sehingga ketersediaan lahan untuk hunian dan sumber penghidupan menjadi semakin terbatas. Kondisi ini menegaskan pentingnya jaminan kepastian dan perlindungan hukum atas hak atas tanah (Hidayat, 2016:2).

Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa: “Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kesejahteraan rakyat menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air, ruang angkasa, serta seluruh kekayaan alam di dalamnya. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) berperan sebagai landasan hukum yang mengatur kepemilikan dan penguasaan tanah oleh perseorangan maupun badan hukum, baik untuk keperluan usaha maupun pembangunan. Hak-hak perorangan atas tanah berakar pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) UUPA. Selain itu, Hukum Tanah Nasional juga mengenal hak penguasaan oleh Negara menurut Pasal 2 Ayat (1) dan (2) UUPA, serta hak-hak perorangan yang mencakup hak primer, hak sekunder, dan hak jaminan kebendaan atas tanah.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yakni: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di

seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Berdasarkan ketentuan tersebut, setiap bidang tanah wajib didaftarkan di kantor pertanahan setempat. Melalui proses pendaftaran ini, pemilik tanah dapat memperoleh keterangan resmi mengenai jenis hak yang dimiliki, luas bidang tanah, keberadaan hak tanggungan, serta yang paling krusial sertifikat sebagai bukti kepemilikan. Pendaftaran tanah menempati posisi sentral dalam kerangka Undang-Undang Pokok Agraria, karena menjadi langkah awal penerbitan bukti legal atas hak atas tanah. Oleh sebab itu, Pasal 19 UUPA mewajibkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Sebagai tindak lanjut amanat Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mengenai Pendaftaran Tanah (selanjutnya PP No. 10/1961). Mengingat pesatnya perkembangan serta banyaknya permasalahan pendaftaran yang tidak teratasi oleh PP No. 10/1961 setelah diterapkan selama kurang lebih 38 tahun, kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya PP No. 24/1997) (Supriadi, 2015:152). Penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan kewajiban negara yang dilaksanakan pemerintah untuk kepentingan rakyat, dengan tujuan memberikan kepastian status hak atas tanah di Indonesia. Berdasarkan objek pendaftaran yang diatur dalam Pasal 16 UUPA, hak atas tanah yang dapat dimiliki atau diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak-hak lain yang sejenis.

Pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Melalui proses ini, pemegang hak memperoleh kemudahan dalam membuktikan status kepemilikannya atas sebidang tanah melalui penerbitan Sertifikat Tanah. Kepastian hukum mencakup kejelasan subjek hak yaitu orang atau badan yang berwenang serta batas, lokasi, dan luas bidang tanah yang dimiliki, termasuk hak-hak yang melekat padanya. Untuk memastikan hal tersebut, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, baik secara sistematis maupun sporadis, sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah. Dalam rangka mempertegas kekuatan pembuktian sertifikat sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana diamanatkan dalam UUPA sistem pendaftaran tanah di Indonesia menerapkan mekanisme negatif dengan tendensi positif. Artinya, meski publikasi pendaftaran tidak bersifat mutlak (positif), sertifikat tetap diakui memiliki kekuatan pembuktian yang tinggi. Pada praktiknya, sistem negatif dan positif tidak diterapkan secara murni, karena penerapan sistem positif sepenuhnya akan membebani negara selaku penyelenggara.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, terdapat beberapa persyaratan esensial untuk memastikan kepastian hukum, antara lain (Dantes & Hadi, 2021:913):

1. Peta kadastral harus dapat digunakan untuk rekonstruksi di lapangan dan menggambarkan batas-batas yang sah berdasarkan hak;
2. Daftar ukur berfungsi sebagai bukti bahwa pemegang hak tercatat secara sah;
3. Setiap hak atas tanah beserta peralihannya wajib didaftarkan.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan pemerintah untuk menghimpun data fisik dan yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang akan terdaftar. Dengan demikian, pendaftaran tanah dapat dipandang sebagai proses administrasi yang menjadi kewenangan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat sebagai bukti sah kepemilikan atas suatu bidang tanah. Oleh karena itu, pendaftaran tanah berfungsi sebagai mekanisme pendataan hak atas tanah yang mutlak diperlukan agar setiap bidang tanah di wilayah Republik Indonesia memiliki kejelasan status kepemilikan, terhindar dari kondisi terlantar, dan mencegah terjadinya kekacauan dalam penguasaan hak atas tanah.

Penyerahan sertifikat hanya dapat dilakukan kepada individu atau entitas yang namanya tercantum dalam buku tanah sebagai pemegang hak, atau kepada pihak lain yang secara sah mewakilinya. Untuk hak atas satuan rumah susun yang dimiliki bersama oleh beberapa orang atau badan hukum, hanya satu sertifikat yang diterbitkan, dan sertifikat tersebut diserahkan kepada salah satu pemegang hak bersama berdasarkan penunjukan tertulis dari pemegang hak lainnya. Sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai bukti keberadaan hak dan identitas subjek yang berhak atas tanah tersebut (Hartanto, 2014:104). Namun demikian, penguasaan fisik dan pemanfaatan tanah oleh seseorang atau badan hukum tidak selalu menjamin keberadaan hak hukum atas tanah yang bersangkutan (Paranoto, 2020:178). Selain itu, dalam praktik penerbitan sertifikat kerap muncul beragam kesalahan, antara lain kelalaian prosedural, kekeliruan pada obyek hak, penerapan peraturan perundang-undangan yang kurang tepat, ketidaktepatan pengukuran, kesalahan penulisan subjek atau jenis

hak, tumpang tindih hak, data fisik dan yuridis yang tidak akurat, kesalahan perhitungan luas tanah, serta berbagai kekeliruan administratif lain (Rizqi, 2018:2).

Beberapa penyebab timbulnya sengketa pertanahan antara lain: ketidaklengkapan regulasi, kurang akurat atau tidak lengkapnya data pertanahan, minimnya respons pejabat pertanahan terhadap kebutuhan dan ketersediaan lahan, kesalahan pencatatan data tanah, ketidaksesuaian antara ketentuan peraturan, keterbatasan sumber daya manusia yang menangani sengketa, transaksi pertanahan yang keliru, serta intervensi atau penyelesaian oleh instansi lain sehingga menimbulkan tumpang-tindih kewenangan (Syarif, 2020:23). Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pada 22 Oktober 2020 pemerintah melalui Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Salah satu isu krusial yang diatur adalah penerbitan sertifikat ganda (*overlapping*), yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pemegang hak dan menghambat pemanfaatan lahan: bidang tanah yang bersengketa tidak dapat digunakan oleh siapapun, sekaligus melemahkan kekuatan pembuktian sertifikat tersebut. Secara ekonomis, kondisi ini merugikan, karena lahan tidak bisa dikelola maupun dijadikan agunan bank. Oleh karena itu, penanganan sengketa sertifikat *overlapping* perlu dilakukan secara serius untuk menjaga stabilitas perekonomian masyarakat. Meskipun sengketa semacam ini kerap terjadi, banyak pemangku

kepentingan masih belum memahami mekanisme pengaduan maupun prosedur penyelesaiannya.

Pengaturan di bidang pertanahan serta penanganan sengketa pertanahan diorganisasi oleh lembaga negara yang memiliki wewenang khusus. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), pembentukan BPN didesain dengan mempertimbangkan aspirasi dan partisipasi masyarakat demi mendukung tercapainya kesejahteraan umum. Dengan demikian, BPN bertugas membantu dan melayani masyarakat dalam memperoleh hak-haknya di bidang pertanahan, serta memfasilitasi penyelesaian sengketa pertanahan antarpihak.

Penyelesaian sengketa sertifikat tumpang tindih dapat dilakukan terlebih dahulu melalui musyawarah antara para pihak. Apabila tidak tercapai kesepakatan, Kepala Kantor Pertanahan menjadi penengah dan mengambil keputusan secara sepihak. Jika salah satu atau kedua pihak merasa keberatan terhadap keputusan tersebut, mereka berhak mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Salah satu Kabupaten di Provinsi Bali yang masih terjadi sengketa tumpang tindih (*Overlapping*) sertifikat hak atas tanah adalah Kabupaten Karangasem. Hal ini dapat terlihat dari data yang di ambil dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem bahwa terjadi 18 pengaduan sengketa tumpang tindih (*Overlapping*) sertifikat hak atas tanah. Berikut tabel rekapitulasi jumlah penanganan pengaduan tumpang tindih (*Overlapping*) di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem tahun 2024:

Tabel 1.1
Rekapitulasi Jumlah Penanganan Pengaduan Tumpang Tindih (*Overlapping*)

No	Jenis Pengaduan	Tindak Lanjut	Keterangan	Status
1.	6 Tumpang Tindih antara Sertifikat Hak Milik Perorangan dengan Sertifikat Hak Milik Perorangan	Penanganan Sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020	Tumpang Tindih Antara Ahli Waris	Selesai dengan pelepasan salah satu SHM oleh ahli waris sesuai ketentuan
2.	5 Tumpang Tindih antara Sertifikat Hak Milik Perorangan dengan Sertifikat Hak Milik Perorangan	Penanganan Sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020	Tumpang Tindih Antara Pemegang Sertifikat	Selesai dengan Perbaikan Lokasi Sertipikat berdasarkan hasil penelitian lapangan
3.	5 Tumpang Tindih antara Sertifikat Hak Milik Perorangan dengan Sertifikat Hak Milik Perorangan	Penanganan Sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020	Tumpang Tindih Antara Pemegang Sertifikat	Selesai dengan Permohonan Penataan Batas oleh pemegang SHM
4.	2 Tumpang Tindih antara Sertifikat Hak Milik Perorangan dengan Sertifikat Hak Milik Perorangan	Penanganan Sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020	Tumpang Tindih Antara Pemegang Sertifikat	Selesai dengan Permohonan Penataan Batas Oleh pemegang Sertifikat HGB

Sumber : Data *Overlapping* Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem

Berdasarkan rekapitulasi tersebut, apabila ditemukan sertifikat hak yang tumpang tindih untuk satu bidang tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem secara otomatis membatalkan proses penerbitan sertifikat yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan bahwa sengketa sertifikat *overlapping* belum mendapat perhatian memadai dari Seksi Pengukuran di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai Upaya Penanganan Sengketa Tumpang Tindih (*Overlapping*) Sertifikat Hak Terhadap Suatu Bidang Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti merumuskan identifikasi masalah yang akan dijadikan fokus penelitian sebagai berikut:

1. Kasus sengketa tumpang tindih sertifikat hak kerap muncul akibat upaya penguasaan lahan dengan cara-cara yang melanggar ketentuan hukum.
2. Perselisihan di bidang pertanahan sering menimbulkan konflik yang berlarut-larut di antara warga masyarakat yang terlibat.
3. Salah satu bentuk sengketa pertanahan adalah *overlapping* sertifikat, yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan merugikan pemegang hak, baik perorangan maupun badan hukum.
4. Keberadaan perselisihan terkait *overlapping* sertifikat menyebabkan hilangnya kekuatan hukum sertifikat tersebut.
5. Masyarakat umumnya belum mengetahui prosedur penyelesaian sengketa sertifikat tumpang tindih pada satu bidang tanah.

1.3 Pembatasan Masalah

Menindaklanjuti permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti menetapkan batasan ruang lingkup pada faktor-faktor penyebab terjadinya sengketa tumpang tindih sertifikat hak terhadap suatu bidang tanah dan penyelesaian sengketa tumpang tindih sertifikat hak terhadap suatu bidang tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, perumusan masalah dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya penanganan sengketa tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat hak terhadap suatu bidang tanah di kantor pertanahan Kabupaten Karangasem?
2. Apa saja yang menjadi faktor penyebab terjadinya sengketa tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat hak terhadap suatu bidang tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem?

1.5 Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada rincian permasalahan yang akan diteliti, penelitian ini bertujuan untuk:

1.5.1 Tujuan Umum

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian dan wawasan masyarakat mengenai strategi penanganan sengketa tumpang tindih sertifikat hak atas bidang tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem.

1.5.2 Tujuan Khusus

- 1) Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya sengketa tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat hak terhadap suatu bidang tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem.
- 2) Untuk mengetahui penyelesaian sengketa tumpang tindih (*overlapping*) sertifikat hak terhadap suatu bidang tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik dari segi teoretis maupun praktis, antara lain:

1.6.1 Manfaat Teoritis

- 1) Diharapkan hasil penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum secara umum, khususnya dalam ranah Hukum Perdata yang membahas sengketa tumpang tindih sertifikat.
- 2) Penelitian ini diharapkan memperkaya referensi dan literatur kepustakaan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa tumpang tindih hak atas tanah.
- 3) Temuan penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan untuk penelitian serupa pada tahap selanjutnya.

1.6.2 Manfaat Praktis

- 1) Menjadi wadah bagi peneliti untuk mengasah kemampuan berpikir kritis, mengembangkan penalaran, serta menilai penerapan ilmu yang telah diperoleh.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pihak-pihak yang memerlukan informasi terkait permasalahan yang diteliti, serta berfungsi sebagai sumber yang efektif dan memadai dalam mempelajari dan memahami Hukum Perdata, khususnya mekanisme penyelesaian sengketa tumpang tindih sertifikat hak atas tanah.