

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sengketa hukum atas tanah tidak dapat dilepaskan dalam kaitannya dengan konsep negara kesatuan republik Indonesia, karena setiap usaha pemerintah mau tidak mau akan memasuki hampir seluruh aspek kehidupan dalam masyarakat. Timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan salah satu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Penyelesaian sengketa hukum terhadap sengketa tanah tergantung dari sifat atau masalah yang diajukan, sehingga prosesnya akan memerlukan beberapa tahap sebelum diperoleh suatu keputusan.

Masalah pertanahan merupakan masalah yang mempunyai karakter yang bersifat multidimensi (dimensi fisik, ekonomi, sosial, politik, dan hankam). Banyak aspek yang terlibat didalamnya, sehingga tidak mudah dalam penanganan dan penyelesaiannya. Ketika mengedepankan hukum maka akan menjadi tidak adil bagi yang dikalahkan, masalah pertanahan tidak mengenal batas waktu penyelesaiannya karena di setiap kantor pertanahan itu banyak orang yang bersengketa. Penyelesaian kasus pertanahan itu bisa cepat bisa juga memakan waktu yang lama, karenanya setiap orang yang bersengketa harus bersabar untuk dapat menyelesaikan masalahnya.

penyelesaian kasus pertanahan ini juga bertujuan untuk mengetahui riwayat dan akar permasalahan sengketa, konflik atau perkara serta merumuskan kebijakan strategis penyelesaian sengketa, konflik atau perkara itu sendiri. Penyelesaian kasus pertanahan ini

juga bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sertifikat tanah.

Kewenangan menteri agraria dalam melaksanakan pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum yaitu diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sebagai sertifikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.¹

Sertifikat atas tanah adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, disampul dan dijilid menjadi satu yang bentuknya ditetapkan oleh peraturan menteri negara agraria/ kepala badan pertanahan nasional. Akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Jelas fungsi dari penerbitan sertifikat hak atas tanah kepada pemiliknya adalah memberikan kepastian hukum bagi pemiliknya.²

Secara formal, pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengatur pertanahan, bahwasanya “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”.³ Secara substansial, hak kewenangan pemerintah dalam menguasai dari negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pemerintah mempunyai wewenang untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan

¹Pasal 32 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang *Pendaftaran Tanah*.

²Pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria

³Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.

dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁴

Dalam penyelesaian sengketa dan konflik dilakukan berdasarkan inisiatif dari kementerian dan pengaduan masyarakat. Dalam penyelesaian pelaksanaan pengumpulan data, kementerian agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa atau konflik dan yang bukan kewenangan kementerian tersebut, kewenangan itu diantaranya :⁵

1. Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan, dan/atau perhitungan luas,
2. Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat,
3. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah,
4. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar,
5. Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan.
6. Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah
7. Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti,
8. Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan,
9. Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin,
10. Penyalahgunaan pemanfaatan ruang,
11. Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Selain sengketa atau konflik diatas tersebut, kementerian agraria dan tata ruang tidak berwenang menangani kasus pertanahan. Dalam penyelesaian sengketa atau konflik yang bukan merupakan kewenangan kementerian, kementerian agraria dan kepala badan pertanahan dapat mengambil inisiatif atau memberikan bantuan hukum untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa atau konflik dengan dilaksanakannya mediasi. Jalur mediasi dalam aturan ini ditempuh juga untuk jenis sengketa atau konflik, baik yang menjadi kewenangan kementerian atau yang bukan menjadi kewenangan kementerian.⁶

⁴Mhd. Yamin Lubis, dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung, Sumber Sari Indah, 2010, hlm.1.

⁵Pasal 11 ayat 3 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

⁶Pasal 37 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

sifat permasalahan dari suatu sengketa secara umum ada beberapa macam, diantaranya⁷:

- a. Masalah persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.
- b. Bantahan terhadap sesuatu alas hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
- c. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
- d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis salah satu kunci utama dalam penanganan masalah pertanahan adalah pemahaman terhadap status hukum dari obyek sengketa, dan riwayat hukum dari bukti kepemilikan subyek – subyek hukum atas obyek sengketa tersebut. Sertifikat hak atas tanah mengandung komponen data yuridis dan data fisik. Kecacatan data fisik tanah dalam sertifikat hak atas tanah sudah cukup menjadi alasan bagi pengadilan untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah yang tumpang tindih dengan pemegang sah sertifikat hak atas tanah lainnya.

Sengketa pertanahan ialah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana yang terkait dengan kepemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.⁸ Dijelaskan bahwa sengketa atau konflik yang menjadi kewenangan kementerian agraria salah satunya adalah tumpang tindih hak. Pasal 11 ayat 3 huruf e menjelaskan bahwa :

“tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan”

Tumpang tindih hak atau yang biasa disebut dengan sertifikat ganda merupakan kewenangan kementerian agraria dan kepala kantor pertanahan nasional untuk menyelesaikan sengketa tau konflik yang berhubungan dengan tumpang tindih hak tersebut. Tumpang tindih hak (*overlapping*) itu sendiri adalah suatu perbedaan tentang pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena

⁷Rusmadi Murad, *Penyelesaian sengketa hukum atas tanah*, penerbit alumni, 1991, Bandung.

⁸<http://www.bpn.go.id/Layanan-Publik/Program/Penanganan-Kasus-pertanahan>

terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya dengan pemilik tanah lainnya.⁹

Beberapa kemungkinan terjadinya sertifikat ganda, yaitu:¹⁰

1. Kedua atau lebih sertifikatnya asli tapi salah satunya asli tapi palsu, artinya keduanya mempunyai salinan/arsip di kantor pertanahan kabupaten/kota.
2. Kedua sertifikat palsu artinya kedua sertifikat tersebut tidak terdapat salinannya di kantor pertanahan/bpn atau tidak ada arsipnya.
3. Salah satu atau lebih sertifikat tersebut merupakan bagian dari sertifikat yang lain.

Kesalahan penunjukkan batas bidang tanah pada saat terjadi pengukuran bidang tanah yang dapat memicu timbulnya tumpang tindih hak yaitu salah satunya data yang belum termutakhir dikarenakan ukuran tanahnya, adanya keterlibatan langsung orang dalam, adanya pemecahan atau pemekaran wilayah, adanya perubahan tata ruang oleh pemerintah kabupaten setempat, kadang juga dari faktor petugas atau pegawai kantor pertanahan baik disebabkan karena *human error* atau itikad tidak baik dari pemohon, terjadi karena tidak adanya basis data mengenai bidang-bidang tanah baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar, adanya kesengajaan dari pemilik tanah untuk mendaftarkan kembali sertifikat yang sebenarnya sudah ada dengan memanfaatkan kelemahan lembaga BPN, keteledoran aparat badan pertanahan nasional dalam pelaksanaan pembuatan peta pendaftaran, serta tidak cukup tersedianya peta pendaftaran tanah yang meliputi seluruh wilayah kabupaten, sehingga banyak gambar bidang tanah yang tidak dipetakan.¹¹

Berbagai macam permasalahan itu salah satunya adalah tentang sertifikat ganda atau tumpang tindih hak yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya di tingkat Badan Pertanahan Nasional ataupun pengadilan tata usaha negara. Keikutsertaan pemerintah dalam menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, menjadikan

⁹Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan pertanahan Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹⁰ Hasil wawancara dengan kepala Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Sumenap

¹¹Jurnal Herculanus Richardo Lassa, Sh, *kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa atas timbulnya tumpang tindih sertifikat hak milik atas tanah (studi kasus di kantor pertanahan kabupaten kubu raya)*, Program Magister Hukum Universitas Tanjungpura

kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sebagai faktor dan prioritas utama yang tidak dapat diabaikan.¹²

Cukup banyak orang yang mendapatkan permasalahan atas sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah yang tidak benar. Semua itu disebabkan oleh masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar di kantor pertanahan untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan bagian yang sangat penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data pengusahaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Maka berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis mencoba merumuskan permasalahan yang ada untuk dijadikan penelitian sebagai bahan skripsi dengan judul penyelesaian *overlapping* atau tumpang tindih hak berdasarkan peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional no. 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan serta mencari pemecahan permasalahan hukum dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang mencari keadilan.

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana penyebab terjadinya Tumpang Tindih Hak berdasarkan hukum pertanahan di Indonesia?
- b. Bagaimana keputusan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional/ Menteri Agraria dan Tata Ruang dapat berlaku mengikat terhadap para pihak?

1.3. Tujuan Penelitian

¹²Jurnal Angga. B. Ch. Eman, *penyelesaian terhadap sertifikat ganda oleh Badan Pertanahan Nasional*, Lex et Societatis, Vol. I/No.5/September/2013

Suatu penelitian yang dilakukan tentu harus mempunyai tujuan dan manfaat yang ingin diperoleh dari hasil penelitian. Adapun tujuan penelitian ini mempunyai dua kegunaan, antara lain :

- a. Untuk mengetahui penyebab terjadinya Tumpang Tindih Hak berdasarkan hukum pertanahan di Indonesia
- b. Untuk mengetahui pelaksanaan keputusan penyelesaian sengketa oleh Badan Pertanahan Nasional/ Menteri Agraria dan Tata Ruang dalam mengenai tumpang tindih hak bisa berlaku mengikat terhadap para pihak yang terkait.

1.4. Kegunaan

Suatu penelitian akan mempunyai nilai lebih apabila penelitian tersebut memberikan manfaat bagi pihak baik bagi penulis, pembaca, instansi terkait dan bagi kampus Universitas Trunojoyo Madura tercinta. Ada pun manfaat yang dapat diperoleh adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

a) Memberikan sumbangan maupun tambahan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum tentang dasar hukum kewenangan BPN atau Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sengketa tanah, mengenai penyelesaian overlapping/ tumpang tindih hak berdasarkan peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional no 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan.

b) Sebagai pengembangan disiplin ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara dan Hukum Agraria.

2. Manfaat Praktis sebagai sarana bagi penulis untuk menyumbangkan pengetahuan dari hasil penelitian mengenai penyelesaian overlapping/ tumpang tindih hak berdasarkan peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional no 11 tahu 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan.

1.5. Keaslian

Penulis skripsi ini berjudul “Penyelesaian *Overlapping* atau Tumpang Tindih Hak Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Sengketa Tanah” merupakan hasil dari penelitian dari peraturan menteri agraria dan kepala BPN yang merupakan pemaparan asli dan pemikiran sendiri. Sebagian ataupun seluruh bagian dalam penulisan ini tidak menjiplak atau plagiat, apabila terdapat referensi dari hasil karya atau tulisan orang lain maupun pihak lain, maka akan di tulis sumbernya dengan jelas. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu terkait dengan judul penelitian penulis :

Tabel 1. Keaslian

Nama dan Asal Universitas	Judul	Perbedaan
1. Yoyok Sugianto dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Tahun 2015	Skripsi “Penyelesaian sengketa akibat hukum sertifikat hak atas tanah ganda <i>Overlapping</i> di daerah istimewa Yogyakarta Studi Kasus Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 02/Pbt/BPN.34/2013)”	Dalam Skripsi yang ditulis oleh Yoyok Sugianto lebih mengarah kepada putusan yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Badan pertanahan Nasional Yogyakarta hal tersebut jelas berbeda dengan skripsi ini karena dalam skripsi ini lebih mengarah terhadap kriteria dari Badan Pertanahan dalam menentukan tanah tumpang tindih hak dan penyelesaian sengketa yang berlaku mengikat terhadap para pihak yang bersengketa.

2. Rayi Adi Wibowo dari Universitas Sebelas Maret Tahun 2010.	Skripsi Penyelesaian Sengketa Tanah Di Kecamatan Karanganyar Melalui Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar	Dalam Skripsi yang di tulis oleh Rayi Wibowo lebih mengarah kepada kriteria penyelesaian sengketa melalui mediasi di kantor BPN karanganyar hal tersebut jelas berbeda dengan skripsi ini karena dalam skripsi ini lebih mengarah terhadap kriteria dari Badan Pertanahan dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa tumpang tindih hak
---	--	--

Penelitian diatas meskipun mengambil tema yang sama yaitu tentang tanah *Overlapping* namun memiliki beberapa perbedaan diantaranya skripsi yang ditulis oleh Yoyok Sugianto lebih mengarah terhadap putusan yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Badan pertanahan Nasional Yogyakarta, skripsi yang ditulis oleh Afdalis lebih mengarah kepada kriteria penyelesaian sengketa melalui mediasi di kantor BPN karanganyar. Dari pemaparan diatas sudah jelas ada perbedaan dari skripsi yang dibandingkan dengan skripsi, karena skripsi ini lebih mengarah kepada Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Sengketa Tanah.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹³

1.6.1. Jenis Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang berdasarkan pada analisis terhadap bahan bahan kepustakaan, beberapa asas hukum dan beberapa teori hukum serta peraturan

¹³ Soerjono Soekanto Dan Srimadmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2005, Hlm 13-14

perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan ini dan ketentuan hukum yang terkait dengan hukum agraria dan peraturan UUPA.¹⁴

1.6.2. Metode Pendekatan Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan *statue spproach* atau pendekatan perundang-undangan. Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan karena objek yang akan dijadikan penelitiannya adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema serta penelitian.

1.6.3. Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sehingga yang digunakan penulis dalam hal ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Pengumpulan Bahan Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat normatif yang mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer yang terdiri dari perundang-undangan dan putusan hakim serta bahan lain yang berkaitan dengan skripsi ini.¹⁵

1. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.
2. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan, Pengkajian, dan Penanganan Kasus Pertanahan.
3. Undang-undang Pokok Agraria No 5 tahun 1960
4. Kitab Undang-undang Hukum perdata
5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
6. Undang-Undang Republik Indonesia No 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan alternatif Penyelesaian Sengketa

b. Pengumpulan Bahan Sekunder

¹⁴ Amiruddin Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta:Raja Grafindo Persada), Hlm 166

¹⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Pramenia Group, Cetakan Ke-9 Februari 2014 Hlm 184

Bahan hukum sekunder adalah berupa semua aplikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar, dan pendapat ahli.

1.6.4. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deduktif atau melalui analisis pengelompokan. Peneliti melakukan analisa terhadap undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan kemudian dikorelasikan terhadap asas, teori dan prinsip-prinsip untuk dijadikan landasan atau pisau analisa, sehingga menemukan jawaban tentang masalah yang berhubungan dengan Penyelesaian *Overlapping* Atau Tumpang Tindih Hak Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.