BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah ialah satu diantara objek yang dimuat dalam Hukum Agraria. Dalam Hukum Agraria, tanah tidak dipandang dari semua aspeknya, melainkan hanya dari sudut pandang yuridis yang berhubungan langsung pada hak atas tanah sebagai komponen dari muka bumi, kondisi tersebut tertuang pada Pasal 4 Ayat 1 UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria), yang mengungkapkan bahwasanya: "*Bersumber kekuasaan yang dipunyai suatu Negara yang tertera pada Pasal 2, ditentukan beragam macam hak atas muka bumi, yakni tanah yang bisa diberikan dan dipunyai seseorang, baik individu ataupun berkelompok ataupun lembaga hukum*"[1]. Kepemilikan tanah, seperti yang dijelaskan, dimuat melalui peraturan pertanahan. Subjek hukum mengenai tanah meliputi hak kontrol tanah, mencakup berbagai kuasa, tanggung jawab, serta larangan kepada pemilik hak dalam menjalankan suatu tindakan atas tanah miliknya. Kondisi yang diizinkan, diwajibkan, maupun dilarang dijalankan, yang merupakan inti atas hak kontrol tersebut mempunyai fungsi dalam menjadi kualifikasi maupun ukuran dari ciri hak kontrol atas tanah yang dimuat melalui peraturan pertanahan.

Dalam merealisasikan hak kepemilikan tanah kepada seluruh masyarakat Indonesia, perlu dilakukan usaha dalam menyediakan kejelasan

[1] Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Ctk. Keenam, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, Hlm. 7.

hukum lewat proses pendaftaran tanah, dengan tujuan guna memastikan kejelasan hal itu. Pendaftaran tanah yang awalnya bisa dilaksanakan melalui 2 metode, yakni secara sporadis maupun sistematis. Proses tersebut bermaksud guna mencocokkan data fisik dengan data hukum, misalnya peta pendaftaran, daftar nama, daftar tanah, dokumen pengukuran, sertifikat, serta buku tanah, berdasarkan perubahan yang berlaku.

Bersumber melalui Pasal 1 Angka 11 dari PP No.24/1997 yang telah berganti menjadi PP No.18/2021 mengenai Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, serta Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah secara sporadis yakni proses pendaftaran tanah yang dijalankan pada kali pertama dan meliputi 1 ataupun sejumlah lahan di suatu area, baik secara individu ataupun kelompok.[2] Di sisi lain, dalam Pasal 1 angka 10 PP tersebut, secara terstruktur pendaftaran tanah yakni proses pendaftaran yang dijalankan di kali pertama secara sekaligus, meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum tercatat di daerah ataupun bagian daerah dari sebuah kelurahan/desa.[3]. Selanjutnya, Kementerian ATR/BPN memperkenalkan program utama dari pemerintah, yaitu Program PTSL.

Program PTSL ialah usaha pemerintah mengakselerasi pendaftaran tanah di semua wilayah Indonesia demi menghadirkan payung hukum kepada khalayak umum. Melalui program tersebut, publik bisa mendapatkan

[2] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2019, hlm. 172.
[3] *Ibid*, hlm. 136.

sertifikat tanah melalui biaya yang murah, bahkan tanpa biaya sama sekali, oleh karena itu, meminimalisir perselisihan mengenai tanah dan memberi jaminan hukum yang tegas. Di samping itu, sertifikat yang didapat juga bisa digunakan dalam menjadi jaminan guna memperoleh modal usaha, dengan begitu menunjang kemajuan perekonomian serta pembangunan negara.

Selaras melalui Pasal 4 ayat 4 dari Peraturan yang ditetapkan oleh Kementerian ATR/BPN No.6/2018, langkah-langkah dalam menyelesaikan PTSL meliputi rencana, penentuan lokasi, persiapan, pembentukan tim ajudikasi dan tugas PTSL, memberikan sosialisasi, pengihimpunan serta analisis data fisik dan yuridis, pengumuman dan ratifikasi data, penegasan pengalihan hak, memberi serta mencatat hak, publikasi sertifikat, dokumentasi serta penyerahan hasil aktivitas, sampai proses pelaporan[4].

Program tersebut berlandaskan melalui Peraturan Menteri ATR/BPN No.6/2018, yang dilaksanakan bersamaan di semua wilayah Indonesia, meliputi seluruh kelurahan, desa, maupun daerah dan lainnya. Tujuannya ialah untuk memberikan ketetapan hukum dan perlindungan atas hak kepemilikan tanah kepada para pemiliknya. Lewat inisiatif berikut, publik yang belum mendaftarkan tanahnya diberi peluang supaya mendapatkan ketetapan hukum perihal hak atas tanah yang dimilikinya, serta guna mencegah adanya perselisihan dan konflik terkait tanah[5]. Namun, konflik

[4]Suyikati, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 BPN Kota Yogyakarta," *Jurnal Widya Pranata Hukum*, vol. 1, 2019. hlm. 114.

[5] Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018.

masih bisa muncul lantaran terdapat rintangan yang dapat menghilangkan mutu PTSL itu.

Surat Hak Milik (SHM) sendiri merupakan dokumen resmi yang difungsikan sebagai tanda kepemilikan tanah yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, meliputi informasi fisik dan hukum yang selaras dengan buku tanah dan dokumen pengukuran yang berkaitan dengan pendaftaran tanah sesuai dengan PP No.24/1997. Ini tujuannya tidak hanya memastikan ketetapan hukum, namun juga memberi perlindungan hukum untuk pemegang atau pemilik tanah. Walaupun Sertifikat itu difungsikan menjadi bukti kuat kepemilikan dan menunjukkan implementasi sistem penerbitan yang positif pada pendaftaran tanah, Indonesia masih menggunakan sistem publikasi negatif. Pada sistem berikut, kepemilikan yang dicatat pada sertifikat bisa diperdebatkan, lantaran negara belum sepenuhnya menjamin fakta data yang tertera di dalamnya.

Implementasi program PTSL berikut meliputi penghimpunan serta pemeriksaan data hukum dan fisik yang berhubungan dengan objek pendaftaran tanah yang menjadi bagian tahap pendaftaran. Tetapi, terdapat target besar yang perlu diwujudkan setiap tahunnya oleh Kementerian ATR/BPN, kondisi tersebut sering berdampak pada menurunnya kualitas produk hukum yang dihasilkan, yang mana program ini ditargetkan pada 2025 seluruh tanah di Indonesia tersertifikasi dan tercatat[6]. Turunnya mutu

[6] Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol 4 No. 1, 2018, hlm. 2.

berikut menjadi satu diantara aspek yang memicu adanya sengketa tanah. Salah satu penyebabnya ialah percepatan proses penerbitan sertifikat PTSL untuk memenuhi target tahunan. Sebagai contoh, dalam tahap studi data yuridis serta penghimpunan data fisik dan yuridis sering diserdahanakan, sehingga berpotensi menimbulkan sengketa atas produk hukum yang dihasilkan. Pemeriksaan atas keabsahan alas hak yang seharusnya dilakukan dengan teliti sering kali terabaikan, sementara tahap pengumumannya dipercepat untuk mengejar target PTSL.

Pada penyelenggaraan PTSL, PTSL wajib mengikuti pedoman dari Prinsip Asas Aman dan Mutakhir yang diatur melalui Pasal 2 PP No.24/1997 mengenai Pendaftaran Tanah. Asas Aman memiliki arti bahwasanya pendaftaran tanah harus dijalankan secara cermat dan penuh tanggung jawab sehingga data yuridis dan fisik yang dicatat dalam buku pertanahan dan sertifikat bisa dipercayai dan mempunyai kekuatan yang solid saat dibuktikan jika nantinya timbul perselisihan mengenai tanah[7]. Asas Mutakhir ingin supaya data pendaftaran tanah diperbarui dan dipelihara berdasarkan perbuahan kondisi fisik maupun yuridis, sehingga informasi yang tersimpang dalam sistem pendaftaran tanah selalu mencerminkan kondisi aktual.[8] Penerapan Asas-asas tersebut berfungsi untuk menjaga keakuratan dan

[7] . Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2019, hlm. 56.

[8] Ibid., hlm. 57.

keandalan data pertanahan serta mendukung terwujudnya tertib administrasi pertanahan dan kepastian hukum di bidang agraria.

Selain berpedoman pada asas aman dan mutakhir, penyelesaian permasalahan dalam pelaksanaan PTSL juga mengacu pada ketentuan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Peraturan ini mengatur secara komprehensif mekanisme penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, baik melalui jalur non-litigasi maupun litigasi. Dalam konteks PTSL, peraturan tersebut menegaskan bahwa Kantor Pertanahan memiliki peran aktif dalam melakukan identifikasi, pengkajian, serta mediasi terhadap sengketa yang timbul akibat tumpang tindih hak atau kesalahan administrasi.

Melalui tahapan pengumpulan data, analisis, hingga fasilitasi mediasi antar para pihak, diharapkan penyelesaian sengketa dapat dilakukan secara efektif tanpa harus langsung menempuh jalur pengadilan. Namun demikian, apabila upaya mediasi tidak mencapai kesepakatan, maka penyelesaian dapat dilanjutkan melalui lembaga peradilan yang berwenang. Dengan demikian, keberadaan peraturan ini menjadi instrumen penting dalam menjamin kepastian hukum serta memberikan perlindungan hukum bagi para pihak dalam sengketa pertanahan.

Pertanggungjawaban pribadi atau tanggung jawab individu muncul ketika seorang pejabat pemerintah melakukan kesalahan saat menjalankan wewenangnya, baik itu secara sengaja (*dolus*) maupun akibat kelalaian (*culpa*). Pada kondisi berikut, pejabat tersebut memiliki tanggung jawab atas

tindakan administratif yang menyeleweng dari regulasi hukum dan prosedur yang diberlakukan dalam proses pendaftaran tanah..

Misalnya, pegawai dari BPN yang menerbitkan sertifikat tanpa melaksanakan pengecekan yang menyeluruh pada data fisik dan data legal bisa dinyatakan tidak sesuai pada prinsip keamanan yang tercantum pada Pasal 2 PP No.24/1997. Kebijakan ini mewajibkan pendaftaran tanah dilakukan dengan hati-hati, teliti, serta bisa dipertanggungjawabkan untuk menyediakan kepastian hukum yang jelas. Selain itu, jika data yang digunakan tidak diperbaharui atau tidak mencerminkan keadaan terkini di lapangan, maka hal tersebut juga bertentangan dengan asas mutakhir, yang mengharuskan data pendaftaran tanah selalu dipelihara dan disesuaikan dengan situasi terbaru.

Tindakan tersebut berpotensi menyebabkan tanggung jawab pribadi bagi pejabat terkait, baik dalam bentuk sanksi administratif, tanggung jawab perdata, ataupun pidana jika mengakibatkan kerugian bagi orang lain. Ini sejalan dengan ketetapan Pasal 17 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan No.30/2014 yang melarang pejabat dari penyalahgunaan wewenang, campur tangan wewenang, dan/atau bertindak sembarangan.

Sementara itu, pertanggungjawaban instansi atau *institutional liability* diterapkan apabila kesalahan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah terjadi bukan semata-mata karena kelalaian individu, melainkan akibat kelemahan sistem, kebijakan yang tidak tepat, atau kelalaian institusional

dalam pengelolaan administrasi pertanahan. Dalam hal ini, tanggung jawab melekat pada badan atau lembaga pemerintahan sebagai penyelenggara kewenangan di bidang pertanahan.

Pada perspektif pendaftaran tanah, kesalahan institusional dapat terjadi apabila sistem yang digunakan tidak mampu menjamin terpenuhinya asas aman dan asas mutakhir seperti yang tertera dalam Pasal 2 PP No.24/1997. Asas aman mengatur agar seluruh proses pendaftaran tanah dijalankan dengan akurat, teliti, serta bisa dipertanggungjawabkan, sedangkan asas mutakhir mengharuskan data yuridis dan fisik selalu diperbarui berdasarkan kondisi terakhir. Apabila sistem administrasi pertanahan tidak mampu memastikan keakuratan dan pembaruan data tersebut misalnya karena belum terintegrasinya data sertipikat lama atau kelemahan dalam sistem pemetaan, maka kesalahan yang timbul menjadi tanggung jawab institusi.

Dasar tanggung jawab ini selaras dengan ketetapan Pasal 75 ayat (1) UU No.30/2014 perihal Administrasi Pemerintahan yang mengharuskan aparat atau badan pemerintah guna menjalankan pemulihan terhadap akibat keputusan atau perbuatan yang menentang hukum. Sehingga, apabila terjadi cacat administrasi pada publikasi sertipikat yang disebabkan oleh kelemahan sistem pendaftaran tanah, maka Kementerian ATR/BPN sebagai institusi yang berwenang bertanggung jawab untuk melakukan perbaikan, pembatalan, atau penyesuaian terhadap produk hukum tersebut guna menjamin kembali kepastian hukum di sektor pertanahan

Dengan demikian, bilamana ada kecacatan administrasi saat menerbitkan sertifikat dikarenakan kesalahan sistem pendaftaran tanah, bukan karena kelalaian pejabat, maka Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga bertanggung jawab memperbaiki dan membatalkan produk hukum tersebut.[9]

Berkaitan dengan program PTSL tersebut, terdapat satu kasus sengketa tanah yang terjadi dikelurahan Batu Urip, Kecamatan Lubuklinggau Timur II, Kota Lubuklinggau. Sengketa ini muncul pada Tahun 2024 ketika Winoto suami dari Warti ingin mengurus keperluan di Kantor Pertanahan dan memeriksa bidang tanah yang dimiliki Istrinya.[10] Winoto mendapati bahwa Sebagian tanah tersebut diklaim oleh pihak lainnya. Warti, yang mempunyai tanah SHM No.469/2012 seluas 4x10mx20m dengan total luas 799m², yang diterbitkan pada 10 Januari 2012, menyampaikan keberatannya terhadap penerbitan SHM No. 2830 atas nama Samali Sandra. Sertifikat tersebut mencakup tanah seluas 10mx20m dengan total luas 199m² dan diterbitkan pada Tahun 2022 lewat Program PTSL. Sengketa ini muncul karena tanah yang tercantum dalam SHM No. 2830/2022 diduga merupakan bagian dari SHM No. 469/2012 yang dimiliki Warti, yang didapat lewat transaksi jual beli sah dengan Asril di Tahun 2011. Untuk mengklarifikasi hal ini, Winoto menanyakan langsung kepada Samali Sandra, yang menjelaskan bahwa tanah tersebut dibeli dari Thamrin pada Tahun 2022. Sementara itu, Thamrin

[9] Boedi Djatmiko, *Asas dan Prinsip Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Refika Aditama, 2017), hlm. 89.

[10] Surat Permohonan Mediasi 056/SM/BBK&P/XI/2024.

menyatakan bahwa ia memperoleh tanah tersebut dari Asril pada Tahun 2002. Namun, saat dilakukan mediasi yang dimoderatori oleh Harisman dan dihadiri oleh Asril, Asril menyatakan bahwasanya ia tidak pernah menjual tanahnya kepada Thamrin, hal ini menimbulkan ketidaksesuaian dalam riwayat kepemilikan tanah. Sehingga dari Pihak Kuasa Hukum Warti meminta kepada Badan Pertanahan Kota Lubuklinggau untuk mengatur jadwal dan memfasilitasi mediasi dengan para pihak guna mencari solusi dan mufakat dalam permasalahan tersebut.

Berdasarkan data dari Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau, dari Tahun 2020 hingga Tahun 2024 terdapat 30 sengketa yang terjadi dan hanya 7 sengketa yang dapat diselesaikan secara Mediasi[11]. Hal ini memberikan nilai yang baik terhadap Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau dalam menjalankan peran sebagai pihak yang berwenang untuk menyelesaikan permasalahan sengketa secara lebih efisien dan cepat tanpa perlu melewati tahapan hukum yang lama. Pendekatan ini mencerminkan komitmen untuk mencari solusi yang lebih damai dan mengedepankan musyawarah guna mencapai kesepakatan yang menguntungkan untuk semua pihak.

Dari latar belakang tersebut, penulis ingin mengkaji bagaimana fungsi dan peran Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau pada penuntasan Sengketa Tumpang Tindih Hak Milik tersebut yang terjadi di Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau.

[11] Pemetaan Potensi Kasus Pertanahan Kota Lubuklinggau.

B. Rumusan Masalah

Bersumber pemaparan bahasan dalam latar belakang, peneliti menetapkan rumusan permasalahan kedalam pertanyaan diantaranya:

1. Bagaimana fungsi dan peran badan Pertanahan Kota Lubuklinggau dalam penyelesaian sengketa Tumpang Tindih PTSL?
2. Apa faktor penyebab dan penghambat badan Pertanahan Kota Lubuklinggau dalam penyelesaian sengketa?

C. Tujuan Penelitian

1. Guna memahami dan mengevaluasi fungsi dan peran badan Pertanahan Kota Lubuklinggau dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut.
2. Guna menganalisis dan memahami faktor-faktor yang menjadi penyebab serta penghambat badan Pertanahan Kota Lubuklinggau dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

D. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas studi berikut memberi persamaan dan perbedaan antara bidang studi saat ini dengan penelitian sebelumnya. Yang bertujuan untuk menghindari pengulangan atau plagiasi penelitian pada topik yang sama. Sehingga, akan dipahami bagian mana yang berbeda dan bagian mana yang sama antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Peneliti menyajikan informasi ini dalam bentuk deskripsi sebagai berikut:

1. Skripsi Havidz Farizky, Universitas Islam Indonesia, Judul Skripsi "Faktor-Faktor Terjadinya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Atas Tanah

Dalam Pendaftaran Tanah di Kabupaten Sukoharjo". Skripsi tersebut mempergunakan metode studi Yuridis Normatif melalui Pendekatan kualitatif, dengan rumusan permasalahan meliputi:

a) Aspek-aspek apa yang mengakibatkan penerbitan sertifikat yang tumpang tindih di Kantor Pertanahan Sukoharjo?
b) Bagaimana tahap penuntasan sengketa tanah pada sertifikat tumpang tindih*?*

Dalam Skripsi tersebut memiliki kesimpulan bahwasanya Terjadinya tumpang tindih sertifikat di Kabupaten Sukoharjo diakibatkan oleh kurang optimalnya kinerja Kantor Pertanahan dalam kegiatan pengukuran dan kelengkapan data administrasi serta adanya pemohon yang beritikad tidak baik, sedangkan penyelesaiannya dilakukan terlebih dahulu lewat jalur non-litigasi dan dilanjutkan ke jalur litigasi bilamana kesepakatan antar pihak tidak terwujud.

2. Skripsi Wahyu Kencono Rukmi, Universitas Islam Indonesia, Judul Skripsi "Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional terhadap adanya Sertifikat Ganda (Overlapping) Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020". skripsi tersebut memakai metode Yuridis Normatif lewat Pendekatan UU dan kasus, dengan rumusan permasalahan meliputi:

a) Apa yang mengakibatkan munculnya sertifikat ganda/Overlapping pada perkara nomor 206/Pdt.G/2020PN.Amb?

b) Bagaimana tanggung jawab BPN atas penerbitan sertifikat ganda pada perkara No.206/Pdt.G/2020PN.Amb?

Pada skripsi tersebut memiliki kesimpulan bahwa BPN selaku instansi yang mempunyai wewenang pda pendaftaran dan publikasi sertipikat hak atas tanah memiliki tanggung jawab mutlak atas sertipikat yang diterbitkannya, termasuk ketika terjadi cacat hukum atau sertipikat ganda yang disebabkan oleh kesalahan pejabat BPN, baik disengaja maupun tidak disengaja.

3. Skripsi Ardimas Wisnu Triasna, Universitas Islam Indonesia, Judul Skripsi "Peran dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Aceh Atas Terbitnya Sertifikat Hak Milik Pada Objek Tanah yang Sama". Skripsi tersebut memakai metode studi Normatif melalui Pendekatan UU, di mana rumusan masalahnya ialah:

a) Bagaimana tanggung jawab dan peran BPN Aceh atas munculnya sengketa sertifikat ganda?

b) Bagaimana perlindungan hukum dari BPN Aceh pada pemegang sertifikat aslinya?

Pada skripsi tersebut, disimpulkan bahwasanya BPN Aceh selaku institusi yang memiliki kewenangan dalam pendaftaran serta publikasi sertifikat hak tanah mempunyai tanggung jawab penuh atas sertifikat

yang dikeluarkannya. Masalah sertifikat ganda biasanya diakibatkan oleh rendahnya kehati-hatian dan pengawasan terhadap tahap pendaftaran tanah. Sementara perlindungan hukum untuk pemegang sertifikat dijamin oleh ketetapan hukum yang diberlakukan sebagai tanda kepemilikan yang kuat, sah, serta sempurna, dengan sertipikat yang terbit lebih dahulu diakui memiliki kekuatan hukum berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung Tahun 2018.

4. Skripsi Muhammad Bagus Darmawan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Judul Skripsi "Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Hak Milik Pendaftaran Tanah Sistematik Lengkap diatas Hak Milik Pendaftaran Tanah Sporadik di Desa Gagasari Kecamatan Gebang Kabupaten Cirebon". Skripsi tersebut memakai metode studi Sosiologis Normatif melalui Pendekatan UU, di mana rumusan masalahnya ialah:

   a) Apa saja yang dijadikan penyebab dan akibat dari konflik sertifikat hak milik yang bertumpang tindih di area PTSL Desa Gagasari, Kecamatan Gebang, Kabupaten Cirebon?
   b) Bagaimana cara untuk menyelesaikan konflik sertifikat hak milik atas tanah yang saling bertumpang tindih di lokasi PTSL Desa Gagasari, Kecamatan Gebang, Kabupaten Cirebon?
   c) Apa langkah-langkah selanjutnya setelah penyelesaian konflik tumpang tindih untuk memastikan ketetapan hukum?

Dalam Skripsi tersebut memiliki kesimpulan bahwa Terjadinya tumpang tindih SHM di Kabupaten Cirebon diakibatkan oleh aspek internal berbentuk kesalahan administrasi, ketidakakuratan pemetaan, dan kurangnya pengawasan, serta faktor eksternal seperti minimnya informasi, ketidaklengkapan administrasi, dan pergeseran patok batas, sedangkan penyelesaiannya dilakukan melalui musyawarah dan mediasi oleh BPN sebagai mediator sebelum ditempuh jalur litigasi, dengan pelaksanaan PTSL diharapkan mampu merealisasikan kepastian hukum atas tanah meskipun masih ditemukan kendala tumpang tindih akibat belum seluruh data terpetakan secara digital.

E. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Tentang Tanah

Pendaftaran tanah bersumber dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster), yang mengacu atas pencatatan yang meliputi ukuran, nilai, serta pemilik dari suatu area lahan. Pada Bahasa Latin,kalimat tersebut dikenal sebagai "*Capistratum*" yang bermakna suatu capita maupun daftar, yakni unit yang dipakai dalam pajak lahan di era Romawi (*Capotatio Terrens*). Secara jelas, *Cadastre* ialah catatan perihal tanah, nilai tanah, serta pemilik haknya, yang dipakai guna tujuan perpajakan.[12].

[12] Harris Yonatan Parmahan Sibuea, "Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali", *Jurnal Negara Hukum,* Vol. 2 No. 2, 2011, hlm. 293.

Pendaftaran lahan merupakan suatu prosedur administratif yang dilakukan oleh pihak pemerintah. Umumnya lewat BPN, yang bermaksud guna mendokumentasikan dan memberi pengesahan status pemilikan serta informasi yang berkaitan dengan area tanah tertentu. Proses ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan yang berada di kawasan tempat tanah tersebut ada, dengan menaati prosedur dan ketentuan yang diberlakukan. Dengan demikian, pendaftaran tanah menjadi bagian dari kewenangan otonomi yang setiap Kantor Pertanahan setempat miliki, yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi pertanahan di daerahnya, memastikan bahwa setiap bidang tanah terdaftar dengan baik dan akurat[13].

Proses pendaftaran pertanahan bisa dijalankan lewat 2 cara, yakni pendaftaran secara sistematik dan sporadik. Pendaftaran sporadik mengacu terhadap aktivitas pendaftaran yang dilakukan pertama kalinya dan melibatkan 1 maupun banyak objek lahan di area maupun sebagian area suatu kelurahan ataupun desa yang bisa dilaksanakan secara pribadi ataupun secara kelompok[14].

Pendaftaran tanah dengan cara Sistematik ialah langkah yang dijalankan bersamaan dan meliputi seluruh objek pendaftaran yang masih belum tercatat pada desa/kelurahan ataupun di sebagian daerahnya. Aktivitas tersebut dimulai Pemerintah menurut agenda kerja

[13] Ana Silviana, "*Urgensi Sertifikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia*", Online Administrative Law & Governance Journal, Vol. 4, 2021, hlm. 54.

[14] Tiarawati Poniskori, "Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah", *Jurnal Lex Privatum*, Vol. 5 No. 2, 2017, hlm. 148.

periode panjangnya dan tahunan, lalu dijalankan di area yang sudah ditentukan Menteri ATR/BPN[15]. Yang bisa disimpulkan bahwasanya PTSL ialah suatu wujud pendaftaran tanah yang dilaksanakansecara Sistematik.

Program PTSL ialah sebuah tahap pendaftaran tanah yang dijalankan bersamaan pada kali pertama di semua Indonesia, meliputi satu kelurahan, desa, maupun area yang setara. Program tersebut bermaksud guna menyediakan kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah lewat penghimpunan serta pemeriksaan data hukum dan fisik yang relevan[16]. Dijalankan oleh BPN, PTSL memberi keuntungan yang signifikan kepada warga yang belum punya sertifikat. Melalui program tersebut, sertifikat bisa dipublikasikan secara gratis, dengan begitu warga tidak mengeluarkan uang dalam mendapatkannya.

Pendaftaran tanah tujuannya guna memberi perlindungan dan payung hukum kepada pemilik tanah, seperti yang dimuat melalui Pasal 19 ayat 1 UUPA dan Pasal 3 huruf (a) PP No.24/997. proses ini dirancang untuk memberi agunan hukum kepada pemegang sertifikat tanah. Sebagai hasil pendaftaran, akan diterbitkan sertifikat hak tanah, sesuai dengan ketentuan yang tercantum pada Pasal 19 ayat 2 huruf (c) dan Pasal 4 ayat 1 PP No.24/1997[17].

---

[15] Reda Manthoyani Istiqomah, "Pendaftaran Tanah Di Indonesia", *Jurnal Magister Ilmu Hukum,* Vol. 2 No. 2, 2017, hlm. 26.

[16] Waskito and Hadi Arnowo, "Pertanahan Agraria Dan Tata Ruang", Prenada Media, Jakarta, 2018, hlm. 111.

[17] Rahmat Ramadhani, "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah", *Jurnal Sosial dan Ekonomi*, Vol. 2 No. 1, hlm. 34.

2. Tinjauan Umum Tentang Tumpang Tindih

Sengketa tanah dapat dipahami dalam dua cara, yaitu dari Peraturan UU dan berdasarkan definisi para ahli hukum. Pada UU, sengketa tanah dijelaskan pada Pasal 1 Permen ATR/BPN No.1/1999, yang menyebutkan bahwasanya sengketa tanah ialah "Ketidaksamaan pendapat tentang keabsahan hak, pendaftaran hak atas tanah, pemberian hak atas tanah, meliputi proses pemindahan, serta publikasi bukti hak, antar pihak yang terlibat dan lembaga yang berada di dalam BPN"[18]. Di sisi lain, bersumber melalui Rusmadi Murad, konflik mengenai tanah bisa muncul akibat terdapatnya pertikaian hukum yang muncul melalui laporan suatu pihak yang mengandung tuntutan tentang hak atas pertanahan, baik yang berhubungan dengan status prioritas, lahan, ataupun kepemilikan, melalui harapan agar bisa terselesaikan secara administratif berdasarkan peraturan yang ada[19].

Sengketa tanah dapat muncul akibat adanya kesalahan dalam berbagai tahapan yang berkaitan dengan pengolahan, penghimpunan, serta penyajian data yuridis dan fisik yang berkaitan dengan tanah tersebut. Kesalahan-kesalahan dalam proses administratif ini dapat menyebabkan ketidaksesuaian informasi yang tercatat, yang pada akhirnya dapat menimbulkan klaim atau tuntutan dari pihak-pihak

[18] Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999.

[19] Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung, 1999, hlm. 23.

terkait. Sengketa tanah yang mungkin timbul dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu:

a) Sengketa Data Fisik

Perselisihan tersebut berkaitan dengan informasi mengenai denah, batasan, serta ukuran lahan yang telah terdaftar, beserta keterangan perihal keberadaan bangunan maupun sebagian dari gedung di atasnya. Perselisihan yang tergolong pada jenis berikut ialah:

1) Sengketa Batas

Terdapat kesalahan pada saat mengukur batas-batas lahan yang diakibatkan oleh kurangnya persetujuan diantara pemilik tanah yang bersama pemilik tanah yang menjadi batas.

2) Sengketa Ganti Kerugian

Terdapat persetujuan mengenai besaran nilai ganti rugi serta bagaimana pembayaran tersebut dilakukan.

b) Sengketa Data Yuridis

Pertikaian yang berkaitan dengan kedudukan hukum tanah serta unit hunian yang sudah terdaftar, pertikaian yang tergolong pada jenis berikut ialah:

1) Sengketa Waris

Terdapat hubungan kepada pihak yang mempunyai hak mendapatkan tanah warisan yang diwariskan sesuai dengan aturan yang diberlakukan[20];

2) Sengketa Pengaturan Penguasaan Tanah

Terkait pada kepemilikan lahan yang berlawanan pada peraturan yang ada, seperti halnya kepemilikan tanah Absente, yakni kepemilikan lahan yang ada di luar area tempat tinggal pemiliknya dan area tanah yang melampaui batas maksimal;

3) Sengketa Sertifikat Ganda

Definisi sertifikat tumpang tindih umumnya merujuk pada kondisi di mana ada dua ataupun lebih sertifikat yang meliputi wilayah yang sama, yang mengakibatkan konflik mengenai hak terkait lahan. Konflik tersebut timbul akibat kelalaian administrasi oleh BPN saat melaksanakan pendaftaran terhadap tanah, yang menyebabkan publikasi sertifikat yang sebagian tumpang tindih terhadap sertifikat pihak lain.

Pada tahap penyelesaian konflik, ada 2 cara yang bisa diambil guna mengatasi sengketa tersebut, yakni:

[20] Pratomo Beritno, "Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Sertifikat Ganda Di Kota Palangka Raya," *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, Vol. 5, 2020, hlm. 687.

a) Jalur Litigasi

melalui UU No.4/2004 mengenai Kekuasaan Kehakiman yang sudah diperbaharui pada UU No.48/2009 mengenai Kekuasaan Kehakiman. Menyebutkan bahwasanya Kekuasaan Kehakiman ialah kekuatan negara yang berdiri sendiri dalam melaksanakan peradilan untuk penegakkan hukum dan keadilan. Kondisi tersebut selaras dengan amanat Pasal 1 UUD 1945. Pasal 2 menerangkan bahwasanya Kekuasaan Kehakiman dijalankan oleh sejumlah Lembaga Peradilan, diantaranya:

1) Peradilan Umum

Menurut UU No.8/2004 mengenai Pengadilan Umum, lembaga ini berhak dalam memeriksa, mengadili, serta memutuskan kasus-kasus perdata, seperti dalam hal menyelesaikan konflik mengenai tanah yang merupakan komponen dari isu hukum perdata;

2) Peradilan Agama

Bersumber melalui UU No.7/2006 perihal Peradilan Agama, yang menangani sengketa tanah yang tertjadi karena suatu kasus hukum, contohnya ialah Pewarisan[21];

[21] Rosita, "Alternatif dalam Penyelesaian Sengketa Litigasi dan Non Litigasi", *Jurnal Al-Bayyinah,* Vol. 1 No. 2, 2017, hlm. 100.

3) PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara)

Bersumber melalui UU PTUN No.9/2004, yang berwenang dalam menyelesaikan maslaah di sektor Tata Usaha Negara.

b) Jalur Non Litigasi

Umumnya terkenal sebagai ADR (*Alternative Dispute Resolution*), ialah metode yang tidak sama seperti penyelesaian lewat pengadilan. Metode berikut lebih menekankan pada jalur kekeluargaan serta diskusi, berdasarkan sila ke-4 Pancasila. Jalur tersebut kerap dijadikan langkah pertama untuk penyelesaian sebuah sengketa, khususnya sebelum membawa perkara ke Pengadilan. Bahkan, ketika kasus telah dibawa ke dalam proses hukum, hakim biasanya akan merekomendasikan agar lebih dulu melaksanakan mediasi. Jalur tersebut dianggap lebih mudah dan cepat daripada proses di Pengadilan lantaran bisa menghasilkan solusi yang disetujui bersama, dengan begitu meminimalisir kemungkinan adanya pertikaian yang tak kunjung selesai, terutama dalam sengketa terkait pertanahan[22].

3. Tinjauan Umum Tentang Pertanggungjawaban

Bersumber melalui KBBI, Tanggung Jawab diartikan sebagai kewajiban dalam menanggung segala hal yang dapat menimbulkan akibat hukum, seperti dituntut, disalahkan, atau di perkarakan dalam

[22] *Ibid*, hlm. 102.

suatu situasi. Sementara, bersumber Ridwan Halim, Tanggung Jawab bisa dijelaskan menjadi suatu hal yang muncul karena menjalankan tugas, apakah tugas tersebut berkaitan pada hak, kewajiban, maupun kekuasaan. Bilamana diperhatikan secara luas, Tanggung Jawab bisa dipahami menjadi Kewajiban dalam melaksanakan tindakan maupun berbuat berdasarkan ketentuan yang sudah cocok dan tidak menyeleweng pada ketentuan yang sudah ada[23].

Dalam hal ini, BPN memiliki tanggung jawab untuk menjalankan fungsi pemerintahan dalam sektor pertanahan berdasarkan peraturan yang berlaku. Ketika menjalankan pekerjaan tersebut, yang dimuat pada Pasal 2 Perpres No.48/2020 mengenai BPN, memiliki fungsi diantaranya:

a) Menyusun dan menetapkan Peraturan dalam sektor Pertanahan;
b) Pembentukan dan Implementasi Kebijakan dalam hal pemetaan dan survey Pertanahan;
c) Pembentukan dan Implementasi Kebijakan dalam aspek Penetapan Hak serta Pendaftaran Tanah;
d) Pembentukan dan Implementasi Kebijakan dalam hal Pemberdayaan Tanah Publik, Redistribusi Tanah, Penataan Tanah menurut rencana Tata Ruang, Pemakaian Tanah, serta Penataan Wilayah Pesisir, Pulau-pulau kecil, perbatasan serta area tertentu;

[23] Khairrunisa, *Kedudukan Peran dan Tanggung Jawab Hukum*, Direksi, Medan, 2008, hlm. 4.

e) Merencanakan dan Mengimplementasikan Peraturan dalam Pengadaan dan Pengembangan Tanah;

f) Merumuskan dan Menjalankan Peraturan perihal Penertiban dan Pengendalian Penguasaan serta Kepemilikan Tanah, serta Pemanfaatan Tanah berdasarkan dengan Rencana Tata Ruang;

g) Merumuskan dan Melaksanakan Peraturan terkait Pencegahan dan Penanganan Konflik dan Sengketa, serta mengatasi Masalah Pertanahan;

h) Pengawasan terhadap penerapan tugas yang dijalankan di lokasi BPN;

i) Penerapan koordinasi tugas, penyediaan, arahan, dukungan administratif kepada seluruh unit organisasi di lokasi BPN;

j) Penerapan manajemen informasi dan data perihal tanah serta lahan pertanian yang berkelanjutan;

k) Penerapan studi dan pengembangan di sektor pertanahan serta mengembangkan SDM di sektor pertanahan[24].

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode yang dipilih pada pembuatan studi berikut ialah studi hukum empiris, yaitu studi yang dijalankan lewat interview dan pengamatan dengan suatu pihak guna memahami efektivitas hukum

[24] Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020.

dalam kehidupan masyarakat[25]. Studi berikut menggabungkan norma hukum yang ideal dengan realitas yang dialami di lapangan guna mendapatkan pemahaman secara jelas perihal masalah yang dikaji. Dengan metode berikut, data faktual dikumpulkan secara langsung dari sumber terkait, termasuk dari Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau.

2. Pendekatan Penelitian

Pada studi berikut, pendekatan yang dipergunakan ialah Yuridis Sosiologis. Pendekatan ini mengacu pada metode pembahasan yang berdasarkan pada realita yang dialami di lapangan atau data primer, dengan menggabungkan data sekunder.

3. Subjek Penelitian

Subjek dari studi berikut ialah Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau.

4. Objek Penelitian

Objek studi berikut meliputi:

a) Bentuk dan penerapan peran dan fungsi Badan Pertanahan Kota Lubuklinggau pada Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertifikat PTSL diatas Sertifikat Sporadik;

b) Faktor Penyebab terjadinya Sengketa Tumpang Sertifikat PTSL diatas Sertifikat Sporadik oleh Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau.

[25] Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Kencana, 2018, hlm. 149.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam studi berikut berada di Kantor Pertanahan Kota Lubuklinggau, Sumatera Selatan.

6. Sumber Data Penelitian

a) Data Primer

Merupakan data yang didapatkan melalui wawancara bersama Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kota Lubuklinggau.

b) Data Sekunder

Data sekunder ialah informasi yang sudah diproses maupun dipergunakan dalam menjadi sumber tambahan yang mencakup Buku, Jurnal, Internet, serta sumber-sumber lain yang berhubungan pada studi guna membantu dan melengkapi Data studi.

7. Teknik Pengumpulan Data

Data yang terhimpun lewat aktivitas penghimpunan data yang kemudian diproses melalui pengolahan dan peninjauan data dengan menggunakan metode:

a) Wawancara

Wawancara dilakukan untuk mendapatkan data primer dengan narasumber yang bersangkutan yakni Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kota Lubuklinggau. Wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab melalui media online seperti

aplikasi ZOOM guna mendapatkan jawaban atau keterangan yang pasti sehingga data yang didapat sesuai[26].

b) Studi Kepustakaan

Studi Pustaka dilaksanakan guna mendapatkan data sekunder dengan cara meneliti sejumlah regulasi, literatur, dan juga sumber tulisan lain yang berkaitan pada bahasan tentang tumpang tindih sebagai fokus studi berikut.

8. Analisis Data

Studi berikut mengimplementasikan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan menguraikan hasil penelitian dalam bentuk narasi yang tersusun secara terstruktur guna memberi deskripsi yang komprehensif perihal masalah yang dikaji. Proses penarikan kesimpulan dilakukan melalui pendekatan induktif, di mana temuan-temuan khusus dianalisis guna memperoleh kesimpulan umum yang bisa menanggapi rumusan permasalahan studi.

G. Kerangka Penelitian

Guna memberi pemahaman yang komprehensif perihal sistematika penulisan hukum yang selaras dengan kaidah penulisan ilmiah, peneliti menyusun struktur penulisan yang terdiri atas empat bab, yaitu: Latar Belakang Masalah, Tinjauan Pustaka, Hasil dan Pembahasan, serta Penutup,

[26] N.D Mukti Fajar dan Y Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 161.

yang dilengkapi dengan daftar pustaka dan lampiran. Susunan sistematika tersebut secara keseluruhan bisa dijabarkan sebagaimana berikut:

1. Bagian Awal Skripsi

   Bahasan berikut mencakup halaman sampul depan, judul, halaman persetujuan dan pengesahan, halaman motto serta persembahan, halaman kata pengantar, halaman daftar isi, dan halaman abstrak.

2. Bagian Inti Skripsi

   Bagian ini terdari dari 4 bab yang mencakup Pendahuluan, Tinjauan umum, Hasil Analisis dan Pembahasan serta Penutup.

   BAB I: Pendahuluan

   Memuat Latar Belakang masalah yang berhubungan pada Peran Kantor Pertanahan Kota Luklinggau pada Penuntasan Sengketa Tumpang Tindih Hak Milik dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Bab ini juga berisikan Latar Belakang, Rumusan Maslah, Tujuan Penelitian, Orisinalitas, Tinjauan Pustaka, Metode, Serta Sistematika Penulisan Skripsi.

   BAB II: Tinjauan Umum

   Berisikan perihal Tinjauan Umum mengenai Pendaftaran Tanah, Tinjauan Umum Tumpang Tindih, Tinjauan Umum Peran dan Tanggung Jawab BPN.

BAB III: Analisis dan Pembahasan

Berisikan penjelasan hasil dari studi hukum yang telah dilakukan dilapangan serta menganalisa data yang telah terkumpul.

BAB IV: Penutup

Berisikan penutup dari penelitian ini, serta penulis mengevaluasi hasil penelitian yang telah dilakukan serta memberikan rekomendasi untuk meningkatkan keunggulan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

3. Bagian Akhir Skripsi

Bagian berikut berisikan perihal daftar Pustaka dan lampiran-lampiran.