

TELAAH NORMATIF PENERAPAN PERATURAN PENYELESAIAN SENGKETA KEPEMILIKAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH TUMPANG TINDIH (*OVERLAPPING*) DI KABUPATEN BANYUASIN

Kurniati

Universitas Muhammadiyah Palembang

leadikurniati@gmail.com

Abstrak

Tanah memiliki nilai yang dapat memberikan manfaat kepada manusia baik secara ekonomi, sosial dan politik. Bagi masyarakat Indonesia yang agraris, tanah adalah media utama untuk mencari sumber kehidupan. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga setiap orang akan selalu berusaha memilikinya dan menguasainya. Melaksanakan Catur tertib pertanahan baik di tingkat Kelurahan/Desa, sampai di Kantor Pertanahan Kab/Kota. Catur tertib pertanahan tersebut adalah tertib hukum, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup; Meningkatkan pengawasan terhadap petugas ukur dari BPN oleh atasannya. Pada aspek hukum hendaknya mengedepankan musyawarah dan mufakat dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah tumpang tindih (*Overlapping*). Badan pertanahan nasional sebagai pelaksana administrasi pertanahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya harus lebih meningkatkan ketelitian, kecermatan dan akurasi dengan didukung oleh data peta yang kuat. Sebaiknya Badan Pertanahan nasional diberikan kewenangan dalam melakukan uji materil terhadap permohonan penerbitan suatu hak agar sertifikat ganda (*overlapping*) ini tidak terjadi lagi. Selain itu juga jangan membiarkan tanah yang terbit sertifikatnya dibiarkan kosong, ada baiknya tanah tersebut di manfaatkan supaya kepastian hukum terhadap tanah tersebut lebih terjamin.

Kata Kunci : Sengketa, Sertifikat, Tanah

Abstract

Land has a value that can provide benefits to humans both economically, socially and politically. For Indonesian people who are agrarian, land is the main medium for finding a source of life. So important is land for human life that everyone will always try to own it and control it. Carry out orderly land tenure both at the Kelurahan/Village level, up to the District/City Land Office. The rules for land use are orderly law, orderly administration, orderly use of land and orderly maintenance of the environment; Increase supervision of measuring officers from BPN by their superiors. In the legal aspect, deliberation and consensus should be prioritized in resolving disputes over overlapping land rights. The National Land Agency, as the executor of land administration, in carrying out its duties and functions, must further increase its thoroughness, precision and accuracy, supported by strong map data. It is better if the National Land Agency is given the authority to carry out a judicial review of an application for the issuance of a right so that this overlapping certificate does not happen again. Apart from that, don't let the land for which the certificate has been issued be left empty, it is better if the land is utilized so that legal certainty for the land is guaranteed.

Keywords: Dispute, Certificate, Land

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat dibutuhkan manusia, di mana kebutuhan manusia akan tanah selalu bertambah, dan ketersediaan akan tanah terbatas. Kebutuhan tanah tersebut baik dari segi ekonomi, sosial maupun segi teknologi. Tanah juga merupakan tempat dimana manusia hidup dan berkembang, serta sumber bagi kepentingan hidup manusia pada umumnya. Oleh karena terbatasnya tanah maka berdampak kepada nilai jual tanah yang semakin tinggi karena didasarkan pada semakin banyaknya permintaan atas tanah untuk pembuatan sarana umum, seperti: hotel, rumah sakit, dan rumah makan ataupun sarana pribadi seperti rumah, villa dan lain-lain.

Tanah memiliki nilai yang dapat memberikan manfaat kepada manusia baik secara ekonomi, sosial dan politik. Bagi masyarakat Indonesia yang agraris, tanah adalah media utama untuk mencari sumber kehidupan. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga setiap orang akan selalu berusaha memilikinya dan menguasainya.

Iman Sudiyat menjelaskan bahwa tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan. Itulah sebabnya kemudian dikenal istilah tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan.¹

Pengertian tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah “permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah-tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan

tanah alam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Berdasarkan jalan pemikiran tersebut dan agar tanah digunakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Adapun arti dikuasai atau dalam penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik maupun juga dalam arti yuridis serta ber aspek privat dan ber aspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan tanah miliknya untuk mengambil manfaat dari tanah tersebut, pemilik tanah menjual tanah dengan tanda bukti segel sebagai pernyataan jual beli tanah antara pemilik (penjual) dengan pembeli.

Berhubung dengan hal tersebut, jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas kepemilikan tanah sangat diperlukan pembuktian secara tertulis, KUHPerdata menyebutkan pada pasal 1868 menyebutkan suatu akta otentik. Pengertian akte otentik sendiri adalah :” Akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat publik yang berwenang untuk itu, sebagai bukti yang lengkap (sempurna) bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya serta orang yang mendapat hak darinya tentang segala hal yang tertulis dalam akta itu dan bahkan tentang apa yang tercantum di dalamnya sebagai pemberitahuan saja, sepanjang langsung mengenai pokok dalam akta

¹ Achmad Sodikin, *Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform*, Arena Hukum, Jakarta, 1997, hlm. 19.

tersebut”.²

Sedangkan usaha yang menuju kearah kepastian hak atas tanah terdapat dalam UUPA, mengenai ketentuan pendaftaran tanah yaitu diatur pada Pasal 19 ayat 1 dan 2 UU No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agrarian (UUPA) yaitu: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi:

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. “

Ketentuan yang mengatur tentang pendaftaran tanah tersebut lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dan penyempurnanya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai institusi yang berwenang, BPN harus bertanggung jawab atas penerbitan surat-surat hak atas tanah yang diberikan terhadap seseorang, karena tugas pokok BPN adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan baik berdasarkan UUPA maupun perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah.³ Hal ini tidak lain untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang agar hak atas tanahnya tidak salah dipergunakan, sedangkan sarana dari tertib hukum pertanahan itu sendiri merupakan bagian dari pengurusan tanah, yang memberikan kepas-

tian hukum pada penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah, serta penyediaan data penggunaan tanah untuk pemerintah maupun masyarakat, menjamin kepastian hak dan perlindungan hukum kepada masyarakat sehingga terjadi pemerataan kegiatan pembangunan. Kepastian hukum dibidang pertanahan meliputi:

- a. Kepastian mengenai subjek hukum hak atas tanah, baik perseorangan (individu) maupun badan hukum (pemerintah dan swasta);
- b. Kepastian mengenai letak batas, luas tanah atau kepastian mengenai objek hak;
- c. Kepastian mengenai jenis hak atas tanah yang dipunyai oleh subjek hukum tanah atas tanah.⁴

Namun dalam kenyataannya di masyarakat, masih banyak terjadinya kasus mengenai sertifikat hak atas tanah tumpang tindih (*Overlapping*). Sertifikat yang tumpang tindih berarti bahwa surat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tumpang tindih atau bertumpuk-tumpuk dengan lokasi hak atas tanah milik orang lain yang dengan bukti sertifikat pula. Hal ini mengakibatkan terjadinya sengketa tanah di antara kedua belah pihak.⁵

B. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isi hukum yang dihadapinya.⁶ Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder yang mungkin hanya mencakup bahan hukum primer,⁷ sekunder dan tertier.⁷

⁴ R. Soeprapto, Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek, Mitra Sari, Jakarta, 2000, hlm. 322

⁵ Maria S.W Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Dan implementasi, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2005, hlm. 87

⁶ Suratman dan Philip Dillah, Metode Penelitian Hukum, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 32

⁷ Beni Ahmad Saebani, Metode Penelitian Hukum, CV . Pustaka Setia, Bandung, 2012 hlm. 39

² Abdul Kadir Muhammad, Hukum Acara Perdata Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 131

³ Ali Ahmad Chomzah, Hukum Pertanahan, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 9

C. PEMBAHASAN

A. Telaah normatif penerapan peraturan menyelesaikan sengketa kepemilikan sertifikat hak atas tanah tumpang tindih (*Overlapping*) di Kabupaten Banyuwangi

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Sedemikian pentingnya tanah bagi manusia sehingga menimbulkan keinginan untuk menguasai dan memilikinya. Rasa ingin memiliki inilah yang pada akhirnya akan menimbulkan sengketa pertanahan. Salah satu permasalahannya adalah timbulnya sertifikat hak milik tumpang tindih (*overlapping*). Sertifikat tumpang tindih adalah sertifikat-sertifikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal ini sering disebut sebagai sertifikat tumpang tindih, baik tumpang tindih sebagian maupun keseluruhan.

Sertifikat tumpang tindih menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab apabila sertifikat itu digunakan untuk kepentingan tertentu, dapat menimbulkan ketidakjelasan hak dan kewajiban bagi pemegangnya dan berpotensi merugikan berbagai pihak, serta berpotensi memunculkan sengketa hukum di antara para pihak yang terkait, karena sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.²⁹

Terjadinya sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan,

selanjutnya disebut PMNA/KBPN 1/1999, yaitu :

“Perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.”

Permasalahan pertanahan di Indonesia umumnya dan Kabupaten Banyuwangi khususnya seringkali berujung dengan konflik hukum (perselisihan/sengketa) yang membuat keadaan menjadi tidak kondusif dan tidak nyaman bagi para pihak yang mengalaminya.⁷³⁰

Pada umumnya motif dan latar belakang penyebab munculnya kasus pertanahan sangat bervariasi, yang antara lain sebagai berikut :

1. Kurangnya tertib administrasi pertanahan/catur tertib pertanahan dimasa lampau
2. Harga tanah yang meningkat cepat
3. Kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan haknya
4. Iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah
5. Masih adanya oknum-oknum pemerintah yang belum dapat menangkap aspirasi masyarakat
6. Adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan yang materil yang tidak wajar atau menggunakan untuk kepentingan politik.³¹

Dalam keadaan seperti ini penguasaan peraturan pertanahan oleh masyarakat terutama para petugas Negara sangat diperlukan agar permasalahan-permasalahan

²⁹ Badriyah Harun, Solusi Sengketa Tanah dan Bangunan, Pustaka Yustisia, Jakarta, 2013, hlm.37

³⁰ Supriyadi Amir, Sukses Membeli Tanah Tanpa Modal, Laskarkara, Bandung, 2012, hlm. 92

³¹ Ali Ahmad Chomzah, Op.cit., hlm.21

tersebut dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya, dengan memahami tata cara pendaftaran tanah, melaksanakan 4 poin catur tertib pertanahan, dan menyelesaikan apabila terjadi sengketa di pengadilan.

Badan Pertanahan Nasional adalah sebuah Lembaga Pemerintah yang diberi mandat untuk melaksanakan tugas pokok Pemerintah dibidang Agraria, yaitu menyelenggarakan pengelolaan Pertanahan (Agraria) secara nasional berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dengan segala peraturan pelaksanaannya.³²

Pelaksanaan sertifikasi tanah merupakan salah satu program dari Badan Pertanahan Nasional agar status tanah yang dimiliki oleh orang perorangan maupun instansi menjadi status hak milik. Hal ini tidak lain untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang agar hak atas tanahnya tidak salah dipergunakan, sedangkan sarana dari tertib hukumpertanahan itu sendiri merupakan bagian dari pengurusan tanah, yang memberikan kepastian hukum pada penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, serta penyediaan data penggunaan tanah untuk pemerintah maupun masyarakat, menjamin kepastian hak dan perlindungan hukum kepada masyarakat sehingga terjadi pemerataan kegiatan pembangunan

Adapuntelaah normatif BPN di Kabupaten Banyuwasin untuk mengatasi terjadinya sertifikat tumpang tindih hak atas tanah, antara lain :

- a) Penertiban administrasi pertanahan di tingkat kelurahan dalam hal ini menyangkut obyek dan subyek tanah sehingga diperlukan penyuluhan sosialisasi administrasi pertanahan kepada perangkat kelurahan;
- b) Adanya peta tunggal yang telah mempunyai koordinat Nasional;

- c) Peta tersebut harus tertib dan tiap tahun harus dikaji ulang. Pengukuran harus dilakukan dengan benar karena merupakan hal penting untuk menghindari sertifikat ganda. Peta tersebut harus tertib dan tiap tahun harus dikaji ulang. Pengukuran harus dilakukan dengan benar karena merupakan hal penting untuk menghindari sertifikat ganda.
- d) Meningkatkan pengawasan terhadap petugas ukur dalam pelaksanaan petunjuk teknis .

Selain kebijakan dari BPN Banyuwasin di atas, pemegang sertifikat hak atas tanah juga harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a) berupaya menggunakan tanah yang dimiliki. Jika tidak untuk ditinggali, maka pastikan digunakan untuk kebutuhan lain atau sekurang-kurangnya dilindungi dalam bentuk pagar keliling.
- b) bagi para pemegang sertifikat tanah yang penerbitannya sebelum tahun 1997 agar mendatangi kantor BPN dan memastikan bahwabidang tanah yang tertera di sertifikat telah dimasukkan ke dalam peta pendaftaran BPN. Jika ternyata bidang tanah tersebut belum masuk ke dalam peta BPN, maka pemegang sertifikat hak atas tanah harus meminta kepada petugas ukur BPN untuk datang ke lokasi bidang tanah dimaksud untuk melakukan pemetaan

Sedangkan dalam hal penyelesaian sengketa tanah tumpang tindih adapun cara penyelesaian sengketa pertanahan tersebut adalah :

1. Penyelesaian melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN)
2. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan.³³

³²http://landdiary.blogspot.com/2012/09/badan-pertanahan-nasional_25.html diakses tanggal 12 Februari 2015

³³Supriyadi Amir, Op.cit, hlm. 92

1. Penyelesaian melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Kasus pertanahan itu timbul karena adanya klaim / pengaduan / keberatan dari masyarakat (perorangan/badan hukum) yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, serta keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tersebut. Dengan adanya klaim tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu. Kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan (sertifikat / Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut di atas, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian dan pengumpulan data terhadap berkas yang diadukan tersebut. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak dapat. Apabila data yang disampaikan secara langsung ke Badan Pertanahan Nasional itu masih kurang jelas atau kurang lengkap, maka Badan Pertanahan Nasional akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran ke Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten /Kota setempat letak tanah yang disengketakan. Bilamana kelengkapan data tersebut telah dipenuhi, maka selanjutnya diadakan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur, kewenangan dan penerapan hukumnya. Agar kepentingan masyarakat (perorangan atau badan hukum) yang berhak atas bidang tanah yang diklaim tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan

setempat mengadakan penelitian dan apabila dari keyakinannya memang harus di-status quokan, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa. Kebijakan ini dituangkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 14-1-1992 No 110-150 perihal Pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 16 tahun 1984.

Dengan dicabutnya Instruksi Menteri Dalam Negeri No 16 Tahun 1984, maka diminta perhatian dari Pejabat Badan Pertanahan Nasional di daerah yaitu para Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, agar selanjutnya di dalam melakukan penetapan status quo atau pemblokiran hanya dilakukan apabila ada penetapan Sita Jaminan (CB) dari Pengadilan. (Bandingkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 3 Tahun 1997 Pasal 126).

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa apabila Kepala Kantor Pertanahan setempat hendak melakukan tindakan status quo terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan (sertifikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), harusnya bertindak hati-hati dan memperhatikan asas-asas umum Pemerintahan yang baik, antara lain asas kecermatan dan ketelitian, asas keterbukaan (fair play), asas persamaan di dalam melayani kepentingan masyarakat dan memperhatikan pihak-pihak yang bersengketa.

Terhadap kasus pertanahan yang disampaikan ke Badan Pertanahan Nasional untuk dimintakan penyelesaiannya, apabila dapat dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui cara musyawarah. Penyelesaian ini seringkali Badan Pertanahan Nasional diminta sebagai mediator di dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa. Berkenaan dengan itu, bila mana penyelesaian secara musyawarah mencapai kata mufakat, maka harus pula disertai dengan bukti tertulis, yaitu dari surat pemberitahuan untuk para pihak, berita

acara rapat dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian dituangkan dalam akta yang bila perlu dibuat di hadapan notaris sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

2. Penyelesaian Sengketa Melalui Peradilan

Apabila penyelesaian melalui musyawarah di antara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala Badan Pertanahan Nasional tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya harus melalui pengadilan.

Setelah melalui penelitian ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat juga mengeluarkan suatu keputusan yang berisi menolak tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional tersebut. Sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang mengajukan ke pengadilan setempat.

Sementara menunggu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dilarang bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang terkait mengadakan mutasi atas tanah yang bersangkutan (*status quo*). Oleh karena itu untuk menghindari terjadinya masalah di kemudian hari yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga, maka kepada Pejabat Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan yang terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kemudian apabila sudah ada putusan hakim yang mempunyai kekuatan

hukum yang pasti, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan yang telah diputuskan tersebut di atas. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai semua data yang menyangkut subjek dan beban yang ada di atas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

Kewenangan administratif permohonan pembatalan suatu Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau Sertifikat Hak Atas Tanah adalah menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional termasuk langkah-langkah kebijaksanaan yang akan diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan. Semua ini agar diserahkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menimbang dan mengambil keputusan lebih lanjut.

B. Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya kepemilikan sertifikat hak atas tanah (*overlapping*) di Kabupaten Banyuasin

Setiap macam hak atas tanah wajib didaftarkan dan diserifikatkan pada Kantor Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berkantor di setiap Kabupaten dan daerah kota, adapun tanah yang menjadi objek pendaftaran atau yang perlu disertifikasi yaitu :

1. Bidang-bidang tanah yang mempunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai
2. Tanah hak pengelolaan
3. Tanah wakaf
4. Hak milik atas satuan rumah susun
5. Hak tanggungan
6. Tanah negara³⁴

Hak milik atas tanah sudah pasti merupakan macam atau status hak atas

³⁴ Badriyah Harun, *Op.cit*, hlm.38

tanah yang paling tinggi derajatnya bila dibandingkan dengan macam atau status hak lainnya. Hanya hak milik saja yang tidak dibatasi masa berlakunya oleh negara, dan karenanya ia mempunyai harga atau nilai yang paling tinggi bila dibandingkan dengan macam atau status hak atas tanah lainnya untuk bidang tanah yang sama kualitasnya.

Walaupun status sosial-ekonominya paling kuat dan tinggi, tanah hak milik juga rawan terhadap tangan-tangan jahil beritikad buruk dari pihak lain, buktinya tak jarang kita dengar kasus dimana tanah milik seseorang yang belum disertifikatkan oleh pemiliknya, tiba-tiba telah disertifikatkan oleh orang lain secara “aspal” (asli tapi palsu). Bahkan tak jarang pula kita dengar beredarnya sertifikat lain yang sebelumnya sudah ada sertifikatnya atas nama pemiliknya yang biasa dikenal dengan istilah sertifikat tumpang tindih.

Pengertian sertifikat dalam Pasal 1 angka (20) PP no. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menyebutkan “sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Sedangkan pengertian sertifikat dalam pasal 32 PP no. 24 tahun 1997 berbunyi yaitu “sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Tujuan pembuatan sertifikat sama halnya dengan tujuan dari pendaftaran tanah yaitu yang tertera pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah yaitu :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan,
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.³⁵

Bagi pemegang hak atas tanah, memiliki sertifikat mempunyai nilai lebih. Sebab dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, artinya harus dianggap benar sampai dibuktikan di buktikan di Pengadilan dengan alat bukti lain.³⁶

Pada umumnya masalah baru muncul apabila terjadi sertifikat palsu, sertifikat asli tetapi palsu atau sertifikat ganda di masyarakat sehingga pemegang hak atas tanah perlu mencari informasi tentang kebenaran data fisik dan data yuridis yang tertera dalam sertifikat tersebut di Kantor Pertanahan setempat.

Ada beberapa faktor penyebab terhadap beredarnya sertifikat tumpang tindih di Kabupaten Banyuwangi menurut pengamatan penulis di lapangan antara lain :

1. Faktor intern antara lain:
 - a. Tidak dilaksanakannya Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya secara konsekuen dan bertanggungjawab disamping masih adanya orang yang berbuat untuk memperoleh keuntungan pribadi.

³⁵ Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah

³⁶ Maria Sumardjono, *Op.cit*, hlm..202

- b. Kurang berfungsinya aparat pengawas sehingga memberikan peluang kepada aparat bawahannya untuk bertindak menyeleweng dalam arti tidak melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai sumpah jabatannya.
 - c. Ketidaktelitian pejabat Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat tanah yaitu dokumen-dokumen yang menjadi dasar bagi penerbitan sertifikat tidak diteliti dengan seksama yang mungkin saja dokumen-dokumen tersebut belum memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Faktor ekstern antara lain:
- a. Masyarakat masih kurang mengetahui undang-undang dan peraturan tentang pertanahan khususnya tentang prosedur pembuatan sertifikat tanah.
 - b. Persediaan tanah tidak seimbang dengan jumlah peminat yang memerlukan tanah.
 - c. Pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat sedangkan persediaan tanah sangat terbatas sehingga mendorong peralihan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian, mengakibatkan harga tanah melonjak.

Selain faktor di atas berdasarkan pengamatan penulis di lapangan ada dua penyebab sehingga terjadi sertifikat tumpang tindih (*Overlapping*) yaitu :

- a. masalah teknis
- b. masalah non-teknis.

Masalah teknis, karena saat melakukan pengukuran tanah, bisa jadi petugas tidak begitu jeli. Akibatnya ketika sedikit saja melenceng, maka akan "memakan" tanah di sampingnya. Kalau lahan tidak begitu luas, mungkin tak begitu menjadi persoalan, namun kalau lahan yang diukur sangat luas, maka akan ada masalah besar.

Sedang terbitnya sertifikat ganda akibat non-teknis karena ada niat jahat dari salah satu pihak. Ini juga seringkali terjadi di mana-mana. Ada unsur kesengajaan untuk memaksa agar sertifikat terbit meski sebelumnya sudah ada sertifikatnya.

Akibat adanya Sertipikat tumpang tindih (*Overlapping*) tersebut menimbulkan beberapa akibat sebagai berikut :

- a. Terjadi sengketa hak atas tanah.

Sengketa pertanahan yang diakibatkan karena sertipikat ganda sangat banyak dari hanya sekedar sampai tahap musyawarah di tingkat desa sampai pada tahap proses di Pengadilan bahkan ada yang sampai mahkamah Agung. Sering kali Pihak Badan pertanahan nasional menutup mata terhadap kasus tersebut dan mengembalikan/menumpahkan kesalahan kepada pihak pemilik tanah karena pada saat mengajukan permohonan sudah membuat pernyataan tanahnya belum bersertipikat. Mestinya Pihak BPN yang seharusnya tahu tanah tersebut sudah atau belum bersertipikat, dan fungsi identifikasi bidang tanah yang dilakukan oleh petugas pengumpul data yuridis dan data fisik serta panitia A pada Kantor Pertanahan yang harusnya ikut bertanggungjawab terhadap fenomena sertipikat ganda tersebut.

- b. Menimbulkan keresahan kepada masyarakat.

Masyarakat yang bersengketa seringkali berbuat anarkhis sehingga menimbulkan kerusuhan massa dan permusuhan yang berlarut-larut.

- c. Menimbulkan image tidak baik terhadap lembaga BPN sebagai lembaga dengan administrasi yang buruk. Badan pertanahan nasional seharusnya menjadi penjaga gawang mengenai permasalahan pertanahan di Indonesia akan tetapi malah menimbulkan permasalahan baru dengan menerbitkan sertipikat ganda akibat adanya ketidakberesan tata administrasi pertanahan.

- d. Menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum hak atas tanah. Seharusnya sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti pemilikan hak atas tanah yang kuat, akan tetapi bagaimana mungkin disebut kuat apabila ada dua sertipikat yang obyek tanahnya sama, manakah yang dianggap kuat yang dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah.
2. Faktor-faktor yang mengakibatkan tumpang tindih, karena masyarakat belum pernah daftarkan tanah garapannya atau hak adat, tanah tidak dikuasai secara fisik tidak diberi tanda-tanda batas.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Telaah normatif penerapan peraturan menyelesaikan sengketa kepemilikan sertipikat hak atas tanah tumpang tindih (*Overlapping*) di Kabupaten Banyuwangi, adalah :
 - a) Melaksanakan Catur tertib pertanahan baik di tingkat Kelurahan/Desa, sampai di Kantor Pertanahan Kab/Kota. Catur tertib pertanahan tersebut adalah tertib hukum, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup;
 - b) Meningkatkan pengawasan terhadap petugas ukur dari BPN oleh atasannya.

B. Saran

1. Pada aspek hukum hendaknya mengedepankan musyawarah dan mufakat dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah tumpang tindih (*Overlapping*)
2. Badan pertanahan nasional sebagai pelaksana administrasi pertanahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya harus lebih meningkatkan ketelitian, kecermatan dan akurasi dengan didukung oleh data peta yang kuat. Sebaiknya Badan Pertanahan nasional diberikan kewenangan dalam melakukan uji materil terhadap permohonan penerbitan suatu hak agar sertifikat ganda (*overlapping*) ini tidak terjadi lagi. Selain itu juga jangan membiarkan tanah yang terbit sertifikatnya dibiarkan kosong, ada baiknya tanah tersebut dimanfaatkan supaya kepastian hukum terhadap tanah tersebut lebih terjaga.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir Muhammad, Hukum Acara Perdata Indonesia, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012
- Achmad Sodikin, Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform, Arena Hukum, Jakarta, 1997
- Ali Ahmad Chomzah, Hukum Pertanahan, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003
- Badriyah Harun, Solusi Sengketa Tanah dan Bangunan, Pustaka Yustisia, Jakarta, 2013
- Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 2010
- Beni Ahmad Saebani, Metode Penelitian Hukum, CV . Pustaka Setia, Bandung, 2012
- Kartini Mulyadi & Gunawan Widjaya, Hak-Hak Atas Tanah, Prenada, Jakarta, 2012
- Maria S.W Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Dan implementasi, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2005
- Sudargo Gautama, Masalah Agraria berikut peraturan peraturan dan contoh-contoh, Alumni, Bandung, 1993
- Supriyadi Amir, Sukses Membeli Tanah Tanpa Modal, Laskarkara, Bandung, 2012
- Suratman dan Philip Dillah, Metode Penelitian Hukum, Alfabeta, Bandung, 2012