

## **Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah**

**Setiyo Utomo**

**Universitas Mulawarman, setiyoutomo@fh.unmul.ac.id**

### **Abstract**

*The problem of overlapping land certificates due to the land registration system that adheres to the negative publication system contains positive elements. Overlapping land certificates need to be resolved by referring to some applicable provisions to provide certainty and assurance of land owned by the community. This research aims to analyze the problematic overlapping status of land ownership that still occurs as land certificates are absolute things owned by landowners. The research method used is juridical-normative research with a statutory and conceptual approach. The result of the analysis is the implementation of the current land registration system in Indonesia, which has an impact on the issuance of land certificates so that the role of the land office as a party that issues land certificates is not as a guarantor of legal certainty in the absence of a lawsuit in the future. Reviewing the land registration system in Indonesia to provide legal certainty guarantees and overcome problems over the overlapping status of land ownership owned by the community.*

*Keywords: dispute; land ownership; problem*

### **Abstrak**

Tujuan penelitian ini untuk menganalisa problematika tumpang tindih status kepemilikan tanah yang masih terjadi sebagaimana sertifikat tanah hal mutlak yang dimiliki pemilik tanah. Problematika tumpang tindih sertifikat tanah akibat sistem pendaftaran tanah yang menganut sistem publikasi negatif mengandung unsur positif. Tumpang tindih sertifikat tanah perlu diselesaikan dengan merujuk beberapa ketentuan yang berlaku untuk memberikan kepastian dan jaminan terhadap tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Metode penelitian yang digunakan penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual. Hasil analisis adalah implementasi sistem pendaftaran tanah di Indonesia saat ini yang berdampak pada penerbitan sertifikat tanah sehingga peran dari kantor pertanahan sebagai pihak yang mengeluarkan sertifikat tanah bukan sebagai penjamin kepastian hukum dengan tidak adanya gugatan dikemudian hari. Meninjau kembali sistem pendaftaran tanah di Indonesia sebagai upaya untuk memberikan jaminan kepastian hukum serta bagian untuk mengatasi problematika atas tumpang tindih status kepemilikan tanah yang dimiliki oleh masyarakat.

Kata kunci: kepemilikan tanah; problematika; sengketa

### **Pendahuluan**

Negara Indonesia merupakan negara yang luas baik daratan ataupun lautan sebagaimana luas daratan yang ada di negara Indonesia banyak masyarakat yang memanfaatkan lahan tersebut dengan berbagai macam kegiatan salah satunya kegiatan usaha yang dimana memanfaatkan tata guna lahan sebagaimana adanya kebutuhan terhadap tanah. Keberlangsungan atas lajunya perekonomian yang pesat tentu berdampak terhadap kebutuhan tanah dalam pengembangan sektor sehingga fenomena ini memberikan dampak adanya sektor industri yang mulai berkembang hingga saat ini. Dalam rangka untuk menjamin kelangsungan proses pembangunan ekonomi dengan jangka panjang dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi serta berkelanjutan, menunjukkan bahwa Indonesia tidak dapat bertumpu pada satu ataupun beberapa sektor dan tanpa adanya peran dari industrialisasi. Konsep pembaharuan agraria yang memiliki nilai strategis tentu harus dapat diimbangi dengan pengaturan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang bertujuan untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum yang berdampak terhadap keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Kedudukan hak atas tanah sebagaimana salah satunya hak guna usaha yang memiliki sifat primer dengan berasaskan satu hak tanah harus memiliki spesifikasi tertentu. Problematika terhadap tumpang tindih status kepemilikan tanah salah satunya adalah status hak guna usaha yang banyak digunakan dan dimanfaatkan di berbagai sektor yaitu pertanian, perikanan, perkebunan dan peternakan. Problematika atas tumpang tindih penggunaan lahan saat ini berhubungan pada aspek

kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam hal pemanfaatan tanah sebagaimana pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang akan menimbulkan sengketa atas tanah sehingga pemberian atas izin dari pemerintah sangatlah penting untuk menjadi pertimbangan agar terhindar dari adanya sengketa tanah dan akibat izin tertentu akan berdirinya beberapa industrial maupun kawasan perumahan yang sebelumnya digunakan sebagai lahan sawah yang produktif (Nurdin 2018).

Pada hakikatnya bahwa dalam proses adanya suatu kebutuhan tanah yang berhubungan dengan bentuk modal atas pemanfaatan tanah yang salah satunya pada sektor perkebunan yang secara integral akan berdampak terhadap pembangunan nasional yang memiliki peranan penting terhadap pertumbuhan ekonomi. Pada sektor perkebunan inilah harus dapat memperhatikan kepastian hukum pada sektor tertentu sebagaimana adanya kewenangan pemegang hak atas tanah untuk menguasai dan mengusahakan tanah secara fisik dengan bukti yuridis, yaitu sertifikat hak atas tanah.

Fungsi sertifikat tentu sebagai alat bukti yang kuat atas kepemilikan tanah sebagaimana dalam pada Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut dengan UU No. 5/1960). Bukti sertifikat tentu sebagai bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah sebagaimana nama yang tercantum dalam sertifikat tersebut (Mulyadi and Satino 2019). Dampak terhadap kepemilikan sertifikat inilah yang memberikan dominan terhadap beberapa problematika sengketa tanah yang telah dimiliki oleh perseorangan maupun badan hukum. Pendaftaran tanah merupakan suatu usaha dan kegiatan yang meliputi dari penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan, pembinaan organisasi atau usaha dan kegiatan untuk mencapai tujuan atau kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan juga diartikan kegiatan kantor dan tata usaha. Memaknai pendaftaran tanah ini tentu sebagai bagian tertib administrasi dalam rangka pendataan secara kepastian hukum dan bentuk perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah (Ardani, Yusriyadi, and Silviana 2022).

Memaknai kembali peran dari kantor pertanahan ini yang hanya bersifat administratif memberikan dampak terhadap pembuktian kepemilikan sertifikat yang telah dikeluarkan sebagai bentuk kepastian hukum kepemilikan tanah. Problematika sengketa tanah yang sering terjadi adalah masalah jual-beli tanah yang berdampak terhadap tumpang tindih sertifikat yang dilakukan secara di bawah tangan sehingga tidak tercatat dalam sistem yang ada di kantor pertanahan. Akibat peralihan hak ini tentu akan berdampak terhadap pejabat yang berwenang dalam hal mencatatkan perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak yang terdaftar dalam buku tanah (Ardani, Yusriyadi, and Silviana 2022). Akibat adanya kepemilikan tanah inilah yang menjadikan adanya indikasi tumpang tindih sertifikat sehingga upaya yang dilakukan oleh para pihak adalah mencari kepastian hukum dengan pembuktian persidangan bukan pada kantor pertanahan yang menjadi pihak penerbitan sertifikat.

Bagian dari sistematika pendaftaran tanah adalah penerbitan sertifikat hak atas tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah sesuai dengan pendataan dari data fisik dan data yuridis yang telah tercatat dalam buku tanah. Alat bukti kepemilikan tanah berupa tanda bukti hak dari kepemilikan tanah yang diakui di Indonesia sejak diberlakukannya sistem pendaftaran tanah (Taqiyyah and Winanti 2020). Akibat penerbitan sertifikat yang berdasarkan sistem pendaftaran tanah di Indonesia inilah yang mengakibatkan banyaknya tumpang tindih status kepemilikan tanah baik yang sudah bersertifikat maupun yang

belum memiliki sertifikat karena pembuktian atas status kepemilikan tanah saat ini adalah sertifikat yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan setempat. Kebaruan dari penelitian ini melihat dampak dari penerbitan sertifikat secara elektronik yang secara tidak langsung adanya pembuktian dalam bentuk online. Penelitian yang sebelumnya salah satunya penyelesaian sengketa kepemilikan tanah bersertifikat ganda yang berfokus membahas penyebab terjadinya sertifikat ganda karena adanya unsur kesengajaan dan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang memiliki wewenang hanya sebatas administrasi saja (Mulyadi and Satino 2019). Namun, pada penelitian ini membahas problematika yang terjadi akibat tumpang tindih salah satunya perkembangan atau pembaharuan sertifikat elektronik yang semakin menambah problem adanya tumpang tindih yang diilustrasikan bahwa sertifikat cetak berdampak tumpang tindih yang masih banyak, sehingga perlu adanya pertimbangan terhadap penyelesaian problematika yang menjadi catatan untuk BPN dalam pertimbangan menerbitkan sertifikat secara elektronik. Salah satu yang menjadi pertanyaan atas problematika tumpang tindih sertifikat tanah sistem publikasi yang digunakan, yaitu negatif mengandung unsur positif. Terdapat dua perspektif yang menjadi ketidakjelasan, yaitu pertama sistem publikasi positif yang memiliki kelebihan adanya kepastian hukum dari buku tanah yang bersifat mutlak bagi pemegang sertifikat, namun kekurangannya adalah pemilik hak atas tanah yang sebenarnya berhak akan kehilangan haknya. Kedua sistem publikasi negatif yang memiliki kelebihan bahwa pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya, sedangkan kekurangannya tidak ada kepastian atas keabsahan sertifikat karena setiap saat dapat atau mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya. Maka dari itu penting untuk dilakukan kajian dengan beberapa aspek terutama kebijakan pengaturan yang saat ini hadir masih memiliki pertimbangan terhadap penyelesaian tumpang tindih sertifikat tanah.

Namun dalam hal ini perlu menjadi penafsiran di awal bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah sebagaimana apabila sertifikat digugat, maka ada dua hal yang pertama secara positif akan adanya ganti rugi dan hak tetap diakui. Namun, pada kedudukannya negara menjamin kebenaran data yang disajikan berdasarkan asas itikad baik yang berarti orang yang memperoleh suatu hak dengan itikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum, yang kedua secara negatif akan adanya penghapusan hak dan tidak ada ganti rugi yang dalam sistem ini murni hanya berdasarkan pendaftaran akta yang berarti penerapan asas *nemo plus iuris*, yaitu orang tidak dapat mengalihkan hak yang melebihi hak yang ada padanya. Kedua perspektif inilah yang menjadi problematika terhadap tumpang tindih sertifikat masih terjadi di Indonesia.

### **Metode Penelitian**

Pada penelitian ini metode yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif sebagaimana penelitian ini akan menggunakan sumber dari buku maupun penelitian terdahulu baik yang menyangkut tumpang tindih sertifikat hingga problematika sengketa tanah. Pada penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (Marzuki 2008). Pada pendekatan peraturan perundang-undangan menggunakan telaah terhadap undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum sengketa tanah. Pada pendekatan konseptual sendiri dilakukan dengan mempelajari atas doktrin di dalam ilmu hukum, konsep hukum, hingga teori hukum yang relevan dengan masalah yang dihadapi.

## Hasil dan Pembahasan

### Tumpang Tindih Lahan Hak Guna Usaha

Berdasarkan amanah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang memberikan makna bahwa negara diberikan amanah untuk mengelola dan mengatur atas kekayaan alam yang tersedia ditujukan kepada masyarakat yang sejahtera dan makmur atas kekayaan alam tersebut. Pada amanah inilah sebagai wujud nyata dituangkan dalam UU No. 5/1960 bahwa negara mempunyai hak untuk menguasai atas apa yang menjadi ketentuan dalam rangka menyelenggarakan terhadap peruntukan, penggunaan, persediaan hingga pemeliharaan atas apa yang ada di bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sehingga peran dari pemerintah dalam membuat suatu bentuk perencanaan yang sesuai dengan tata ruang yang ada.

Pada penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU No. 26/2007) sebagaimana proses dalam pengelolaan sumber daya alam baik di sektor perkebunan dan kehutanan harus menyesuaikan atas apa yang menjadi konsep penatagunaan tanah atas tata ruang yang ada. Untuk itulah mengenai peruntukan tanah dalam hal kepentingan usaha maka harus jelas dalam proses peruntukan kepentingan usaha yang akan di jalankan. Penatagunaan tanah yang merupakan bagian penting terhadap penggunaan tanah sehingga penatagunaan tanah akan berhubungan atas apa yang dimanfaatkan oleh masyarakat berdasarkan dengan UU No. 26/2007. Penataan ruang dapat dimanfaatkan untuk terciptanya tata ruang yang baik dan tidak rawan atas konflik yang berkepanjangan (Hasni 2008).

Problematika permasalahan tata ruang di Indonesia dalam peruntukan penatagunaan tanah saat ini yang masih banyak konflik baik kepada masyarakat maupun pemerintah. Penyelesaian konflik yang tidak selesai ini tentu menjadi tanda bahwa harus adanya penyelesaian yang mampu memberikan keadilan dan kepastian terhadap penyelesaian sengketa konflik tersebut. Penataan ruang tentu menjadi hal yang menjadi catatan bahwa adanya kejelasan dalam peruntukan dan penatagunaan yang menimbulkan konflik atas penyelesaian problematika pertanahan. Beberapa konflik yang memicu kepentingan antar sektor menimbulkan problematika ini atas konflik kepentingan masing-masing pihak. Pokok problematika yang memicu sengketa tidak terkecuali adanya izin yang dikeluarkan ternyata mengalami tumpang tindih atas izin yang dikeluarkan oleh pemerintah baik disektor perkebunan dan pertambangan terhadap Hak Guna Usaha (HGU). Problematika yang sering ditemukan terhadap izin usaha pertambangan dan perkebunan berada di wilayah Kalimantan terutama wilayah yang memiliki sumber daya alam maupun kekayaan lainnya sehingga adanya regulasi yang mengatur mengenai izin usaha untuk tidak terjadinya *overlapping* dalam penggunaan tanah. Pemerintah tentu harus menata penggunaan izin yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atas adanya amanat dari negara yang menguasai atas sumber daya alam dan kekayaan lainnya.

Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP No. 40/1996) bahwa setiap tanah yang diberikan wajib terbebas dari kepentingan pihak manapun sehingga dengan kata lain bahwa tidak boleh adanya intervensi dari pihak manapun atas kepentingan yang diberikan. Tanah yang harus diperuntukan ketentuan Pasal 134 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU No. 3/2020) menyebutkan bahwa kegiatan usaha pertambangan

tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lalu penjelasan ayat (3) menyebutkan setiap kegiatan usaha salah satunya pertambangan dapat dilaksanakan apabila izin dari instansi telah keluar dan adanya persetujuan oleh pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu, penjelasan mengenai izin menyimpulkan bahwa hak guna usaha ataupun izin usaha pertambangan yang dikeluarkan harus bebas dari kepentingan pihak manapun.

Tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah salah satunya sertifikat ganda yang terjadi di Indonesia salah satunya di wilayah Kalimantan yang terkenal dengan sumber daya alam yang banyak tentu menjadikan faktor untuk dapat melihat penyebab terjadinya pemanfaatan tanah yang tidak seimbang dan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Timbulnya beberapa permasalahan dengan tumpang tindih ini tentu harus dapat dikonfirmasi terlebih dahulu atas izin usaha yang diberikan di masing-masing sektor. Adanya izin usaha yang dimiliki tentu harus dapat dimonitoring dan evaluasi oleh *stakeholder* terkait, yaitu kantor pertanahan yang memantau apakah lokasi yang diberikan sesuai dengan peruntukan dan pemanfaatan tanah dalam usaha yang dijalankan. Adanya dampak *overlapping* ini tentu menimbulkan problematika atas penguasaan tanah sebagaimana dalam hal ini adanya praktek jual beli tanah yang dilakukan dengan azas itikad baik sehingga setiap transaksi jual beli harus dapat menunjukkan bukti kepemilikan sertifikat yang dimiliki. Banyaknya tumpang tindih sertifikat akibat adanya masyarakat yang tidak memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah (Permadi 2016).

Problematika tumpang tindih atas kepemilikan tanah ini yang menyatakan bahwa *overlapping* yang terjadi menyebabkan adanya klaim atas tanah yang dimiliki. Pada umumnya bahwa bentuk perlindungan hukum dalam sistem pertanahan, yaitu *plotting* dengan sistem online sehingga adanya ketidakpastian atas penunjukan batas-batas tanah. Pada hakikatnya setiap penunjukan batas-batas tentu adanya persetujuan dari masing-masing pihak yang bebatasan secara langsung sehingga tidak adanya problematika terhadap tumpang tindih. Pada pembaharuan salah satunya terbit Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik (selanjutnya disebut Permen ATR/BPN No. 1/2021) yang menyebutkan bahwa untuk mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat, perlu mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dengan menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik salah satunya kegiatan pendaftaran tanah yang diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik (sertifikat elektronik) yang tentu secara kepastian hukum akan menimbulkan problematika terhadap kepastian yang didapat, maka dari itu adanya bentuk *crosscheck* di lapangan sangatlah penting. Perkembangan digital saat ini tentu harus diimbangi dengan penataan administratif secara baik sama halnya dengan langkah *prevented* hukum dalam meminimalisir adanya persentasi terhadap persoalan sengketa di waktu mendatang. Faktanya sejauh ini bahwa sistem administrasi yang terintegrasi dari yang dulunya konvensional (manual) menjadi sistem modern (digitalisasi) yang difungsikan sebagai media publikasi untuk kepemilikan hak atas tanah (Razak and others 2020).

### **Tumpang Tindih Tanah Masyarakat**

Faktor-faktor yang terjadi dalam sengketa tanah mengenai penguasaan tanah tanpa hak, sengketa batas, sengketa waris, jual berkali-kali, sertifikat ganda, sertipikat pengganti akta jual

beli palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya akta jual (Marsella 2015). Konsep pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia yang menjadi problematika secara yuridis dan implementasi terhadap di lapangan dalam hal keselarasan antara penilaian tanah dengan anggaran. Bentuk sosialisasi yang tidak berkualitas, pengumuman yang tidak efektif, perbedaan cara pandang terhadap tanah, penyelesaian sengketa keperdataan yang berlarut-larut, sumber daya manusia yang belum handal dalam pengadaan tanah, intimidasi dan penggunaan kekerasan (Sengkey 2019).

Tumpang tindih terhadap sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor pertanahan tentu dapat dikaji dengan kesalahan dalam proses pendataan secara yuridis maupun fisik sehingga tumpang tindih dengan istilah sertifikat ganda tentu akan berdampak terhadap kepemilikan masing-masing pihak yang tentu akan meminta kepastian hukum atas sengketa yang terjadi (Pranoto and Sunarno 2020). Perkembangan teknologi salah satunya berdampak terhadap aktivitas pertanahan sebagaimana bentuk pelayanan sertifikasi yang secara online hal ini tentu sebagai perkembangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementertian ATR/BPN) dalam rangka memberikan pelayanan administrasi secara baik. Faktanya bahwa problematika baik secara internal maupun eksternal menjadi salah satu tantangan untuk dapat diselesaikan terhadap pelayanan administrasi pertanahan digital yang dapat diwujudkan. Upaya untuk mendukung dalam pelayanan administrasi ini salah satunya untuk mendorong sertifikasi digital tentunya sangat penting agar pelayanan yang diberikan dapat memberikan kemudahan serta dapat dilaksanakan secara lebih cepat dan mampu memberikan nilai efisiensi maupun efektivitas (Huda and Wandebori 2021).

Pelaksanaan Permen ATR/BPN No. 1/2021 tentu harus menjadi dasar dalam pelaksanaan setiap kegiatan pendaftaran tanah yang nantinya akan menyesuaikan atas apa yang terjadi di masyarakat berdasarkan peraturan yang berlaku. Hubungan di antara peraturan-peraturan yang ada membutuhkan koordinasi oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan pada masalah tersebut. Bentuk dari beberapa regulasi terkait perizinan yang harus melampirkan sertifikat tanah tentu memberikan dampak terhadap terbitnya izin yang dikeluarkan. Keterbukaan atas informasi tentunya diperlukan sebab banyak ditemukannya permasalahan pada tingkat operasional. Hal ini dikarenakan ketidaktahuan akan informasi tentang pengaturan tata ruang suatu wilayah. Sehingga apabila pengaturan pada tata ruang wilayah belum memiliki kejelasan, diperlukan adanya suatu kejelasan mengenai batas-batas pada ruang itu. Kejelasan akan mekanisme peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan di antaranya prosedur pengeluaran izin pada lingkungan guna kegiatan atau usaha, penataan ruang itu harusnya dapat mengurangi terjadinya masalah lingkungan yang akan muncul akibat dari kegiatan atau usaha kehutanan serta pertambangan.

Terjadinya peningkatan konflik pertanahan yang diakibatkan adanya kepentingan-kepentingan yang dimiliki masing-masing pihak ini terutama wilayah yang daerahnya sangat rentan terhadap pengaruh atas dari pihak pelaku industri. Fenomena yang terjadi saat ini pada konflik pertanahan akibat terjadinya pergeseran struktur ekonomi yang mengharuskan adanya pengembangan sektor pedesaan dengan sektor ekonomi yang belum seimbang. Perkembangan dunia usaha salah satunya tentu memerlukan adanya tanah untuk menjalankan usaha, namun faktanya saat ini bahwa sektor pertanian menjadi tersisihkan akibat aktivitas sektor dunia usaha yang semakin berkembang. Sektor usaha yang dimaksud sebagaimana perkembangan dunia industri hingga kawasan industri terpadu menjadi tantangan untuk dapat tetap memberikan ruang

bagi masyarakat dalam aspek pertanian. Perkembangan kawasan industri yang tidak seimbang akan menimbulkan konflik terhadap kebutuhan tanah bagi masyarakat untuk mencukupi kehidupan sehari-hari. Tujuan adanya pembentukan suatu regulasi salah satunya untuk dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum sehingga fungsi hukum tentu agar lebih dapat memanusiakan manusia.

Adanya akibat tanah sebagai fungsi sosial berhubungan dengan fungsi-fungsi ekonomi (sebagai *ricardian rent*). Begitupun sebaliknya, adanya kemunduran terhadap fungsi sosial (berupa *sociological rent*) yang selama ini terjadi dalam hal problematika tumpang tindih tanah. Kasus-kasus pertanahan yang terjadi saat ini akibat adanya tumpang tindih yang belum selesai sehingga tugas pemerintah tentu menyelesaikan satu kasus terlebih dahulu bukan hanya menumpuk kasus yang tidak ada penyelesaiannya, sama halnya dengan sertifikat yang tumpang tindih akibat penyelesaian yang belum tuntas oleh pihak sehingga muncul sertifikat baru. Nilai tanah yang semakin tinggi dari tahun ke tahun menjadi daya tarik masyarakat untuk mempertahankan apa yang mereka miliki terhadap hak atas tanah. Adanya beberapa sertifikat yang cacat secara administrasi maupun cacat dalam aspek hukum tentu menyebabkan adanya bentuk penyelesaian administrasi terlebih dahulu yang harus dipertanggungjawabkan terlebih dahulu. Salah satu upaya pemerintah adalah dengan pemberlakuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/BPN No. 11/2016) sebagaimana dimaksudkan bahwa aturan ini sebagai upaya dalam penyelesaian kasus-kasus di bidang pertanahan baik melalui jalur litigasi maupun non litigasi (Dotulung 2018).

Pada hakikatnya bahwa bentuk konversi dari tanah pertanian bagi peruntukkannya perlu adanya peninjauan ulang sebagaimana bahwa adanya perbedaan terhadap penggunaan lahan pertanian (Suhendar 1996, XVI). Bukti dari keberhasilan dari pembangunan suatu masyarakat salah satunya pembangunan ekonomi yang ternyata harus ada pengorbanan bagi masyarakat dengan berkembangnya perusahaan-perusahaan yang masuk kategori kawasan industri, agribisnis, pariwisata, *real estates* yang akan menimbulkan problematika berbagai kasus sengketa tanah antara masyarakat dan pelaku industri yang selama ini banyak mendapat dukungan dari pemerintah untuk melancarkan usaha yang dijalankan. Salah satunya sengketa tanah yang muncul dengan adanya sertifikat ganda dengan beberapa bentuk pembebasan tanah sehingga muncul adanya sertifikat baru yang dimiliki oleh pihak tertentu baik perorangan maupun badan hukum yang melakukan pembebasan tanah.

Salah satu program pemerintah adalah pemerataan penduduk dengan cara menyebarkan melalui transmigrasi yang bertujuan untuk membuka lahan-lahan di daerah yang dapat memberikan kontribusi terhadap kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Tujuan dari adanya transmigrasi salah satunya adalah untuk dapat memaksimalkan tanah-tanah yang belum dapat dimanfaatkan secara baik sehingga tujuan transmigrasi tidak hanya memindahkan orang-orang ke daerah yang belum produktif, namun adanya persebaran penduduk yang harus merata yang perpindahan penduduk dari Jawa dan daerah-daerah lainnya yang sudah padat penduduknya ke daerah lainnya yang masih jarang menjadi salah satu jawaban atas masalah kemakmuran di Indonesia.

Ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Ketransmigrasian (selanjutnya disebut UU No. 29/2009) menyebutkan bahwa transmigran yang pada umumnya

berhak untuk memperoleh bantuan dari pemerintah dengan adanya lahan usaha dan lahan tempat tinggal beserta rumah dengan status hak milik. Hal ini tentu bagian dari pelaksanaan UU No. 29/2009 yang menjelaskan bahwa masyarakat yang mengikuti program transmigrasi akan mendapatkan sekurang-kurangnya 2 (dua) hektar yang mana hal ini sesuai dengan UUPA No. 5/1960 yang menyebutkan bahwa adanya batas minimum tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan. Oleh karena itulah, adanya pengertian bahwa dapat diberikan pembagian lebih dari dua hektar disesuaikan dengan kondisi tanah setempat, jenis atau macam produksi pertaniannya misalnya untuk menanam tanaman komoditi ekspor serta kemampuan mengolah tanah.

Perspektif masyarakat dalam penguasaan tanah dan kepemilikan tanah ini menjadi sejarah turun temurun yang dipahami oleh masyarakat dalam pemilikan tanah dengan dibuktikan atas sertifikat. Hal ini tentu memberikan penafsiran bahwa memiliki hak atas tanah dan menguasai tanah maka mereka yang berkedudukan atas tanah tersebut. Pandangan ini memberikan penafsiran secara formal bahwa kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada sertifikat kepemilikan dan penguasaan terhadap tanah maka dari itu kepemilikan hak atas tanah berupa sertifikat sangatlah pendatang. Secara pemahaman dalam konsep pemilikan tanah ini bahwa secara yuridis dan secara penguasaan fisik. Pemahaman konsep yang berbeda inilah memicu adanya sengketa tanah akibat ketidaksesuaian dari pemilik tanah tidak terkecuali dari sektor pertanian, sektor industri yang alas haknya adalah hak guna usaha (Mu'adi 2008). Beberapa kasus sengketa pertanahan yang terjadi saat ini akibat adanya penyelesaian sengketa yang tidak tuntas dalam penyelesaian sehingga hasil-hasil putusan yang berdasarkan pertimbangan hakim harusnya dapat diselaraskan dengan aturan yang berlaku (Saifuddin and Qamariyanti 2022). Tumpang tindih sertifikat tanah ini yang sejatinya negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat serta tujuan pendaftaran tanah yang hanya memberikan jaminan kepastian hukum masih menjadi problematika adanya sengketa atas kepemilikan tanah.

### **Kesimpulan**

Problematika penyelesaian tumpang tindih status kepemilikan tanah berdasarkan kebijakan yang dikeluarkan BPN yang harus dapat memberikan kejelasan terhadap kepemilikan hak atas tanah sehingga bukti kepemilikan sertifikat merupakan hal yang mutlak dimiliki oleh pemilik sertifikat. Namun dalam hal ini, sistem dari pendaftaran tanah yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang sebagaimana sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian mutlak (sistem publikasi negatif). Pada jumlah skala yang semakin banyak ini tentu memberikan dampak terhadap kehidupan masyarakat akan kebutuhan tanah yang dibuktikan dengan sertifikat tanah yang bernilai ekonomis bagi pemegang sertifikat. Hal yang perlu menjadi catatan adalah meninjau kembali sistem pendaftaran tanah yang sampai saat ini memberikan penafsiran bahwa apabila pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke pengadilan agar sertifikat dinyatakan tidak sah. Maka dari itulah sampai saat ini problematika tumpang tindih kepemilikan tanah masih sering terjadi. Problematika kepemilikan tanah hingga saat ini menjadi sesuatu yang harus diselesaikan dan dituntaskan secepat mungkin, sebagaimana peran dari *stakeholder* tentu tidak dapat berdiri sendiri namun harus adanya garis koordinasi masing-masing pihak dalam menuntaskan permasalahan tanah.

### Daftar Pustaka

- Ardani, Mira Novana, Yusriyadi Yusriyadi, and Ana Silviana. 2022. "Persoalan Tertib Administrasi Pertanahan Melalui Kegiatan Pendaftaran Tanah Yang Berkeadilan." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4 (3): 494-512.
- Dotulung, Maissy T P. 2018. "Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Akibat Cacat Hukum Administrasi." *Lex Privatum* 6 (1).
- Hasni, Muhammad. 2008. *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta: Radja Grafindo.
- Huda, Nurul, and Harimukti Wandebori. 2021. "Problematika Transformasi Sertipikasi Tanah Digital." *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan* 1 (1): 17-28.
- Marsella, Marsella. 2015. "Perspektif Penanganan Sengketa Pertanahan Di Badan Pertanahan Nasional." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 2 (2): 101-7.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Mu'adi, Sholih. 2008. "Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional." *Disertasi, Semarang: Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro*.
- Mulyadi, Satino, and Satino Satino. 2019. "Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda." *Jurnal Yuridis* 6 (1): 147-73.
- Nurdin, Maharani. 2018. "Akar Konflik Pertanahan Di Indonesia." *Jurnal Hukum Positum* 3 (2): 126-41.
- Permadi, Iwan. 2016. "Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum." *Yustisia Jurnal Hukum* 5 (2): 448-67.
- Pranoto, Beby Ista, and Sunarno Sunarno. 2020. "Upaya Hukum Penyelesaian Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda Di Kota Yogyakarta." *Media of Law and Sharia* 1 (3): 176-86.
- Razak, Mashita Amalia, Farida Patittingi, and Maskun Maskun. 2020. "Pemetaan Sertipikat Secara Digital (Plotting) Dalam Memberikan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah." *PETITUM* 8 (2): 143-56.
- Saifuddin, Sendy Salsabila, and Yulia Qamariyanti. 2022. "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Atas Terbitnya Surat Keterangan Tanah Pada Objek Tanah Yang Sama." *Notary Law Journal* 1 (1): 31-48.
- Sengkey, Swingly. 2019. "Problematika Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012." *LEX PRIVATUM* 7 (1).
- Suhendar, Endang. 1996. *Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Jakarta: ELSAM.
- Taqiyyah, Maya Anas, and Atik Winanti. 2020. "Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997." *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan Dan Pranata Sosial* 5 (1): 77-93.