

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dengan dimensinya yang unik kerap melahirkan permasalahan yang tidak sederhana, baik permasalahan yang dimensi sosial, politik, hukum maupun berdimensi lebih luas dan kompleks melingkupi berbagai bidang kehidupan manusia. Berbagai aspek mengenai tanah sudah banyak disajikan melalui penelitian-penelitian dan tulisan oleh para pakar berbagai disiplin hukum, demikian halnya dengan berbagai aspek hukum menyangkut tanah, yang salah satunya permasalahannya dibidang dimensi hukum berupa konflik (sengketa) tanah.¹

Konflik (sengketa) tanah, merupakan persoalan yang bersifat klasik, yang selalu ada dimana-mana dimuka bumi. Oleh karena itu, konflik yang berhubungan dengan tanah senantiasa berlangsung secara terus-menerus, karena setiap orang memiliki kepentingan yang berkaitan dengan tanah. Perkembangan konflik (sengketa) tanah, baik secara kualitas maupun kuantitas selalu mengalami peningkatan, sedangkan faktor penyebab utama munculnya konflik tanah adalah luas tanah yang tetap, sementara jumlah penduduk yang memerlukan tanah (manusia) untuk memenuhi kebutuhannya selalu bertambah terus.²

¹Mangala, H.B.Ndan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, 2005, Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, hal 1

²Sarjita, *Teknik & Strategi Penyelesaian Sengketa Petanahan*, 2005, Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, hal 1

Fenomena konflik dan sengketa tanah ini telah dan sedang berlangsung di berbagai wilayah Indonesia. Hal ini tercermin dari jumlah perkara perdata yang diterima oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 2010 berjumlah 4.144 perkara, jumlah ini naik 6,26 % dari penerimaan perkara tahun 2009 yang berjumlah 3.900 perkara. Dari 4.144 perkara perdata yang diterima tersebut, jumlah terbesar (1824 perkara atau 44,26 %) merupakan perkara berkaitan dengan sengketa tanah (Gusrizal, Disertasi, 2013). Tanah-tanah yang sedang yang menjadi objek sengketa ini pada gilirannya tidak dapat dioptimalkan penggunaannya, dan tidak memberi manfaat secara ekonomi baik bagi pemegang haknya maupun bagi masyarakat pada umumnya sehingga tanah objek sengketa tidak dapat memenuhi fungsi sosialnya.³

Untuk menyelesaikan kasus-kasus konflik dan sengketa tanah, yang bersifat perdata, penyelesaiannya oleh pengadilan dilakukan berdasarkan ketentuan HIR/RBG, dan penyelesaian secara di luar pengadilan dengan menggunakan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa atau *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.

Penyelesaian sengketa tanah menggunakan mekanisme ADR dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan berbagai ketentuan hukum lainnya seperti Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang telah diganti oleh PERMA No. 1 Tahun

³Nia Kurniati, “*Mediasi-Abitrase Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah*”, *Sosiohumaniora*, Volume 18, Nomor 3, (November-2016), hal. 207-217

2016 tentang Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang telah diganti oleh Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.⁴

Sumber daya alam merupakan hak bersama seluruh rakyat Indonesia dan kewenangan Negara terhadap sumber daya alam hanya terbatas pada kewenangan pengaturannya saja. Pengaturan oleh Negara diperlukan ketika terdapat kekhawatiran bahwa tanpa campur tangan Negara akan terjadi ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat Pengaturan mengenai Hukum Pertanahan di Indonesia yang diatur didalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).⁵

Namun sebelum berlakunya UUPA hukum tanah di Indonesia bersifat dualisme, artinya selain diakui berlakunya hukum tanah adat yang bersumber dari hukum adat, diakui pula peraturan-peraturan mengenai tanah yang didasarkan atas hukum barat. Dengan dikeluarkannya UUPA yang disahkan pada tanggal 24 September tahun 1960, maka berakhirilah masa dualisme hukum tanah yang berlaku di Indonesia yang menjadi unifikasi hukum tanah.UUPA bukan saja mengadakan unifikasi hukum agraria, tetapi juga

⁴Nia Kurniati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktik*, 2016, Bandung: PT Refika Aditama, hal 207

⁵Andrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, 2006, Jakarta: Sinar Grafika, hal 20

unifikasi hak-hak atas tanah. Hukum agraria sesudah berlakunya UUPA melahirkan hak atas tanah.⁶

Sistem Hukum Tanah di Indonesia mengenal perbedaan HPAT atas dasar kewenangan yang melekat dalam setiap hak atas tanah, sehingga terdapat diferensiasi hak atas tanah yang berdampak kepada adanya perbedaan subyek, obyek, peruntukan penggunaan, jangka waktu penguasaan dan sebagainya. Adanya diferensiasi hak atas tanah dan kewenangannya adalah suatu hal tersendiri yang terkait dengan pendaftaran hak atas tanah akan tetapi hal tersebut merupakan 2 (dua) lembaga yang berbeda.⁷

Pemahaman atas perbedaan ini, sangat penting guna menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk melaksanakan kewajiban yang melekat pada pemegang hak atas tanah, memelihara dan menjaga penguasaan hak atas tanah tersebut, termasuk menyempurnakan administrasinya melalui lembaga Pendaftaran Tanah. Disamping itu, pemahaman yang benar atas dua konsepsi tadi akan mempermudah masyarakat dalam menyelesaikan sengketa tanah baik melalui mekanisme gugatan dipengadilan maupun melalui mekanisme penyelesaian menurut hukum di luar pengadilan.⁸

Seperti contoh kasus sengketa *Overlapping* yang pernah terjadi pada tahun lalu di daerah Surakarta, yang dimana sengketa lahan akses jalan dengan ukuran 2,5 m dan panjang 10 m antara pihak Sriyuni Handayani dengan pihak Fransiska Romana Irmawati. Pihak Fransiska Romana Irmawati menganggap akses lahan jalan tersebut termasuk wilayah lahan sertifikat miliknya dan

⁶Ibid., hal 20

⁷Manggala, H.B.Ndan Sarjita, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, 2005, Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, hal 3

⁸Ibid., hal 4

bukan milik bersama antar warga (antara pihak Sriyuni Handayani dengan pihak Fransiska Romana Irmawati).

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka Penulis tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian mengenai **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA *OVERLAPPING* SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH (Studi Kasus di Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan dalam penulisan ini , sebagai berikut:

1. Apa faktor-faktor penyebab terjadinya sengketa *Overlapping* sertifikat hak atas tanah?
2. Bagaimana cara penyelesaian sengketa *Overlapping* sertifikat hak atas tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya sengketa *Overlapping* sertifikat hak atas.
2. Untuk mengetahui cara penyelesaian sengketa *Overlapping* sertifikat hak atas tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Sementara itu manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian adalah, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penulisan secara teoritis diharapkan dapat menambah wawasan dan pemahaman terhadap masyarakat umum mengenai kekuatan hukum dan penyelesaian suatu sengketa tanah *Overlapping* khususnya di daerah wilayah Surakarta.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, peneliti mampu menerapkan media yang sesuai dalam materi pembelajaran tertentu. Serta peneliti mempunyai pengetahuan dan wawasan mengenai materi dan media pembelajaran yang sesuai.
- b. Bagi pembaca, diharapkan bagi penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai kekuatan hukum dan penyelesaian suatu sengketa tanah *Overlapping* khususnya di daerah wilayah Surakarta.

E. Kerangka Pemikiran

Sengketa tanah yang disebabkan karena adanya suatu perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan persepsi antara orang perorangan atau badan hukum mengenai status penguasaan, status kepemilikan dan status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu. Sengketa adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui Pengadilan.⁹

Kebijakan pertanahan nasional yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 45 amandemen ke-4 (empat) didasarkan pada konsepsi

⁹Sarjita, Teknik & Strategi Penyelesaian Sengketa Petanahan, 2005, Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, hal 8

bahwa semua tanah di wilayah negara kesatuan republik Indonesia adalah hak bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena demikian dalam pelaksanaannya perlu dibangun secara berencana agar dapat berjalan secara serasi, seimbang dan selaras, sehingga hukum yang mencerminkan keadilan, kemanfaatan sosial, kepastian hukum, keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembaharuan merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang sesuatu yang mutlak dapat terwujud.¹⁰

Pada awalnya sistem pertanahan di Indonesia secara mutlak menganut asas domain yang tercantum dalam *agrarische besluit*, akan tetapi asas domain ini dicabut dan diganti dengan tatanan hukum nasional yang bertumpu pada hukum adat, hal ini dirumuskan secara jelas pada konsideraan UUPA huruf (a), Pasal 5 UUPA dan Penjelasan, Penjelasan Umum Angka II (1) UUPA, Penjelasan Pasal 16 UUPA, Pasal 56 UUPA dan secara tersirat dalam Pasal 58 UUPA.¹¹

Ketentuan undang-undang tersebut di atas merupakan kaedah fundamental hukum pertanahan nasional sebagai landasan untuk merumuskan konsep hak milik atas tanah bagi bangsa Indonesia dan hak penguasaan negara, karena dalam praktek selama ini belum ditemukan konsepsi tentang hak milik atas tanah bagi bangsa Indonesia, sementara konsepsi hak penguasaan oleh negara telah diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA

¹⁰Mochtar Kusumaatmadja & Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Dalam Penegakan Hukum Pidana*, 1994, Yogyakarta: Bigraf Publishing, hal 4

¹¹Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, 2007, Makasar: Total Media, hal 93

sebagai refleksi dari hak-hak dasar warga negara sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) amandemen ke-4 UUD 45.¹²

Masalah yang sering timbul biasanya berkaitan dengan data fisik dapat berupa perbedaan batas bidang tanah dalam surat ukur dengan batas fisik tanah yang ada, penggunaan tanah melebihi pemilikan hak tanahnya, ataupun hilang atau pudarnya batas-batas tanah sehingga memicu timbulnya konflik. Konflik merupakan situasi atau kondisi adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak.¹³

Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang dijabat oleh Menteri Dalam Negeri. Yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang melalui mekanisme pelayanan pengaduan dan informasi, pengkajian, penanganan, penyelesaian konflik pertanahan dan bantuan hukum serta perlindungan hukum.

Apabila masyarakat yang merasa kepentingan dan haknya dirugikan dapat melakukan pengaduan ke Badan Pertanahan Nasional Setempat untuk mengajukan keberatan-keberatan maupun tuntutan hak atas tanahnya serta dapat meminta dilakukan pengukuran tanah kembali ke Badan Pertanahan Nasional agar mendapat kejelasan mengenai mengenai status tanah.

Dan atas dasar pengaduan keberatan yang telah disampaikan oleh pengadu, maka Badan Pertanahan Nasional berwenang dalam memfasilitasi perdamaian antara para pihak yang berselisih melalui upaya mediasi sehingga

¹²Aslan Noor, 2006, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Mandar Maju, hal 3

¹³Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, 2005, Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka, hal 7

dapat menghasilkan keputusan yang tidak akan merugikan salah satu pihak terutama pemegang hak atas tanah.

Penyelesaian sengketa dilakukan secara kooperatif, yang diarahkan pada suatu kesepakatan atau solusi sengketa bersifat *win-win solution*, yang mengedepankan musyawarah yang mampu mencerminkan kepentingan para pihak yang terlibat sengketa.¹⁴

Apabila telah tercapai suatu kata mufakat dalam musyawarah maka hasil mediasi tersebut akan dituangkan di dalam sebuah kesepakatan yang berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang bersepakat sehingga para pihak harus melaksanakannya kesepakatan dengan menggunakan asas itikad baik.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai peneliti adalah menggunakan metode normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga Negara yang berwenang atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹⁵

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat pendekatan yuridis empiris yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum

¹⁴Absori dkk, "Model Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Lembaga Alternatif", *MimbarHukum*, Volume 20, Nomor 2, (Juni 2008), hal. 374

¹⁵Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Hukum*, 2003, Jakarta:Raja Grafindo, hal 188

(yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan.¹⁶

3. Lokasi Penelitian

Penulis melakukan penelitian di Kantor Badan Pertanahan Negeri (BPN) Daerah Surakarta.

4. Jenis Data

- a. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung oleh peneliti dari sumber penelitian dengan melakukan observasi dan wawancara langsung dengan subyek penelitian.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung seperti melalui dokumen-dokumen resmi, buku-buku, jurnal, dan literatur-literatur lain yang relevan dengan penelitian ini.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari: Norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku (contoh: KUHP, dll).

2) Bahan Hukum Sekunder

Memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.¹⁷

¹⁶Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*,2001,Jakarta:Rajawali Pers, hal 13-14

5. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari literatur yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti

b. Studi Lapangan

Di lakukan dengan cara pengamatan secara langsung terhadap objek yang akan diteliti guna menfapatkan data primer, dengan cara:

1) Obsevasi

Pengamatan secara langsung di lokasi penelitian untuk mendapatkan gambaran nyata tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian.

2) Wawancara

Pengumpulan data dengan teknik wawancara dengan pihak-pihak yang terkait, dengan cara mengajukan pertanyaan kepada responden untuk memperoleh jawaban terkait masalah penelitian.

6. Metode Analisis Data

Penelitian ini, menggunakna metode analisis deskriptif kumulatif yaitu suatu analisis yang sifatnya menjelaskan atau menggambarkan mengenai peraturan-peraturan yang berlaku. Kemudian dikaitkan dengan kenyataan yang terjadi di masyarakat dan akhirnya diambil kesimpulan.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 2015, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI- Press), hal 52

G. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk memberikan gambaran umum mengenai sistem penulisan hukum yang sesuai dengan aturan baru dalam penulisan hukum, maka penulis menyiapkan sistematika hukum. Adapun sistematika penulisan hukum ini terdiri dari empat bab, yang tiap-tiap bab terbagi dalam sub-sub bagian yang dimaksud untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian ini.

Sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

1. Latar Belakang
2. Perumusan Masalah
3. Tujuan Penelitian
4. Manfaat Penelitian
5. Kerangka Pemikiran
6. Metode Penelitian
7. Sistematika Penulisan Skripsi

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum Tentang Tanah
2. Tinjauan Umum Tentang *Overlapping*
3. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah
4. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Tanah
5. Tinjauan Umum Tentang Hak Milik Atas Tanah
6. Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Badan Pertanahan Nasional

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian hukum yang telah didapat dari proses penulisan hukum serta menganalisis permasalahan dalam rumusan masalah. Dalam hal ini yang menjadi pokok permasalahan yaitu penyelesaian sengketa Hak Atas Tanah melalui BPN (Badan Pertanahan Nasional) di daerah Surakarta.

BAB IV: PENUTUP

1. Kesimpulan
2. Saran.