

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

“Destinara tantum pro factis non hebentur”, pribahasa hukum yang berarti maksud baik tidak serta merta membawa kita pada tindakan-tindakan baik. Terkadang dalam mencapai suatu tujuan yang baik, orang akan melakukan perbuatan-perbuatan tercela atau yang bertentangan dengan hukum. Namun hakekatnya hukum lebih pada hal-hal yang kasat mata, sebab dalam pengertian realita yang ada maksud baik haruslah diikuti pula dengan tindakan-tindakan baik.¹ Dengan demikian, untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang ditimbulkan dari sebuah perbuatan hukum khususnya di bidang pertanahan harus selalu diikuti dengan tindakan-tindakan yang baik.

Tanah merupakan *kebutuhan* hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah. Tanah juga menjadi *prestise* dalam tingkatan sosial kehidupan manusia. Sebab, hampir seluruh dimensi kehidupan manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah.² Dengan demikian, merupakan hal yang wajar ketika manusia memiliki hasrat untuk memiliki dan menguasai tanah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menjelaskan bahwa *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*. Gagasan tersebut tentu akan memberikan implikasi yang membuat negara harus

¹ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2022, hlm. 127.

² Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 18.

sedemikian rupa menciptakan sistem pengadministrasian tanah dengan tidak mendiskreditkan hak-hak atas tanah berdasarkan kearifan lokal maupun hak-hak atas tanah yang datang kemudian setelah adanya hukum tanah nasional.

Sebutan “tanah” dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Dalam Hukum Pertanahan sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 4 dinyatakan, bahwa “Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang”.³

Jelaslah, bahwa “tanah” dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi ayat (1), sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Pemberian hak-hak atas tanah tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Dengan demikian pemberian hak atas tanah tidak lain sebagai legitimasi terhadap seseorang yang memiliki hak atas tanah untuk mendayagunakan tanah. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya.⁴

Guna menjamin kepastian hukum atas tanah, maka dilakukanlah kegiatan pendaftaran tanah. Secara garis besar, kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas 2 (dua) jenis kegiatan, yakni kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data

³ Boedi harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, cet. ke-7, Djembatan, Jakarta, 2005, hlm. 249.

⁴ *Ibid.*

pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan. Pelaksanaannya dilakukan di wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Menteri. Pada wilayah-wilayah yang belum ditunjuk oleh Menteri pendaftarannya dilakukan secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan.⁵

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan.⁶ Pencatatan kegiatan pemeliharaan pendaftaran tanah merupakan bagian penting dalam rangka menjaga orisinalitas data-data pertanahan di Kantor Pertanahan. Sehingga dapat dilihat riwayat kegiatan-kegiatan apa saja yang telah dilakukan terhadap sertifikat tanah yang dimiliki oleh para pemegang hak

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria telah diatur dan ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional kita: *Pertama*, Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik. *Kedua*, Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik. *Ketiga*, Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

⁵ *Ibid*, hlm. 487

⁶ *Ibid*, hlm. 506

yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik. *Keempat*, Hak-Hak Perorangan/Individual yang disebut dalam Pasal 4, semuanya beraspek perdata.⁷

Dalam hal tersebut negara mempunyai peran penting dalam pengadministrasian pertanahan. Karena negara memiliki kewenangan hak menguasai, dimana pelaksanaan hak menguasai pemilikan tanah bagi negara ini dilaksanakan dengan tujuan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat baik secara perseorangan maupun secara gotong royong.⁸ Lebih lanjut, dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, diterangkan bahwa hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud Pasal 4 (hak-hak perorangan/individual) terdiri atas:

1. *Hak Milik;*
 2. *Hak Guna Usaha;*
 3. *Hak Guna Bangunan;*
 4. *Hak Pakai;*
 5. *Hak Sewa;*
 6. *Hak Membuka Tanah;*
 7. *Hak Memungut Hasil Hutan;*
- Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53*

Seiring berjalannya waktu, hak-hak sebagaimana yang dimaksud diatas terseleksi satu persatu. Sehingga, hanya beberapa hak saja yang masih eksis dan teradministrasikan melalui kegiatan-kegiatan di kantor pertanahan sampai saat ini, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Sedangkan hak-hak atas tanah lainnya sudah jarang atau bahkan tidak lagi dijumpai dalam kegiatan-kegiatan administrasi pertanahan di kantor pertanahan. Dengan demikian, sejak diundangkannya Undang-

⁷ *Ibid*, hlm. 24

⁸ Hengki Andora, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah – Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2021, hlm. 91.

Undang Pokok Agraria Tahun 1960 lalu, hukum pertanahan sampai saat ini terus mengalami perubahan dan perkembangan.

Sebagai bentuk pelaksanaan pengadministrasian hak-hak atas tanah tersebut, maka dilakukan kegiatan pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran dilakukan untuk beberapa tujuan. *Pertama*, memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak. *Kedua*, untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan. *Ketiga*, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.⁹ Sehingga sertipikat hak atas tanah menjadi alat bukti yang kuat, dalam artian selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar.¹⁰

Hal ini adalah implikasi dari sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia yang bersifat negatif bertendensi positif. Istilah negatif dimaksudkan bahwa negara tidak dapat menjamin kebenaran data yang disajikan dalam pembuatan sertipikat tersebut secara mutlak. Ada kemungkinan data yang disajikan dalam pembuatan sertipikat tersebut dapat dibantah kebenarannya. Bertendensi positif maksudnya adalah segala sesuatu yang tercantum dalam buku tanah dan Sertipikat berlaku sebagai alat bukti kepemilikan yang kuat sepanjang tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya.¹¹

Seiring dengan berjalannya waktu dan terus berkembangnya teknologi yang ada, kementerian ATR/BPN dituntut untuk terus berinovasi dalam kegiatan pengadministrasian pertanahannya. Data-data pertanahan yang dahulu hanya dimiliki dalam sertipikat berbentuk analog, sekarang sudah di *digitalisasi* sehingga dimungkinkannya sertipikat hak atas tanah di akses oleh banyak orang melalui aplikasi-aplikasi yang ada. Oleh karenanya persoalan-persoalan dan masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan pendaftaran

⁹ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹⁰ Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹¹ Adrian Sutedi, Sertipikat Hak Atas Tanah, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm VI.

tanah saat ini lebih terlihat jelas dan terang. Bukan berarti permasalahan tersebut tidak pernah muncul sebelumnya, namun pada era digital saat ini data lebih mudah diakses dan diverifikasi pada *era digital* sekarang ini data-data pertanahan sudah mampu diakses dan dikritik oleh banyak orang.

Sebagai bentuk keseriusan dari kementerian ATR/BPN untuk mencegah masalah-masalah yang dapat ditimbulkan dari kegiatan pengadministrasian pertanahan, lahir lah Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan kasus pertanahan diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu Sengketa Pertanahan, Konflik Pertanahan dan Perkara Pertanahan. Sengketa Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Konflik Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Perkara Pertanahan adalah perselisihan tanah yang penanganannya dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.¹²

Kabupaten Pasaman Barat, tepatnya di Kecamatan Pasaman, Nagari Lingkuang Aua, terdapat indikasi tumpang tindih (*overlap*) hak atas tanah. Dimana terjadi tumpang tindih (*overlap*) hak atas tanah, yaitu diatas tanah Hak Guna Bangunan Nomor 00007 yang telah dilakukan ganti desa menjadi HGB Nomor 00538/ Lingkuang Aua atas nama PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) seluas 10.400 M² teridentifikasi adanya Hak Milik atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat setempat. Berdasarkan informasi yang telah

¹² Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

diperoleh, setidaknya terdapat 11 Sertipikat Hak Milik yang terindikasi berada diatas tanah Hak Guna Bangunan Nomor 00538 PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero).

Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538/ Lingkuang Aua PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) diterbitkan pada tahun 1994. Sedangkan 11 (sebelas) Sertipikat Hak Milik dapat diuraikan sebagai berikut. Pada tahun 2007 terbit 6 (enam) Sertipikat Hak Milik, tahun 2009 terbit 1 (satu) Sertipikat Hak Milik, tahun 2014 terbit 2 (dua) Sertipikat Hak Milik, tahun 2016 terbit 1 (satu) Sertipikat Hak Milik dan tahun 2019 terbit 1 (satu) Sertipikat Hak Milik.

Tumpang tindih tersebut berpotensi menimbulkan persoalan hukum yang serius dalam jangka panjang karena indikasi tumpang tindih (*overlap*) tersebut menyebabkan masing-masing pihak tidak dapat mengajukan pelayanan terhadap sertipikat tanahnya. PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) sendiri secara fisik tidak dapat menguasai bidang tanah tersebut, dikarenakan secara fisik sudah dikuasai oleh masyarakat sebagai tempat tinggalnya. Pada sisi lain masyarakat juga tidak bisa melakukan apapun terhadap Sertipikat Hak Miliknya, baik itu untuk dibebankan Hak Tanggungan maupun akan dilakukan Peralihan Hak. Karena Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat terhambat secara administratif oleh produk hukum yang dikeluarkannya sendiri.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah memberikan semacam hak istimewa terhadap pemegang Hak Guna Bangunan. Pasal 95 ayat (1) menjelaskan bahwa Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan/atau perpanjangannya berakhir, Pemerintah memberikan Pembaruan Hak Guna Bangunan di atas bidang tanah yang sama kepada pemegang Hak Guna Bangunan. Kemudian Pasal 102 ayat (3) menjelaskan bahwa Pembaruan Hak Guna

Bangunan dapat diajukan dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun setelah jangka waktu Pemberian hak berakhir.

Lebih lanjut, tumpang tindih (*overlap*) yang terjadi antara Sertipikat Hak Guna Bangunan PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) dengan Sertipikat Hak Milik masyarakat di Nagari Lingkuang Aua, Kecamatan Pasaman, Pasaman Barat, jika tidak dapat diselesaikan dengan jalan mediasi, maka tentu saja Sengketa ini akan berubah statusnya menjadi Perkara Pertanahan dan akan berlabuh di Pengadilan. Meskipun demikian, Pasal 110 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 menjelaskan Dalam hal tanah Hak Guna Bangunan menjadi objek perkara, ditetapkan *status quo* atau sita pengadilan maka tidak menghalangi proses Perpanjangan dan/atau Pembaruan Hak Guna Bangunan yang bersangkutan.

“Maximus erroris populous magister”, manusia adalah sumber kesalahan. Dengan demikian kekeliruan yang terjadi dalam perkataan maupun perbuatan setiap orang adalah sesuatu yang manusiawi. Akan tetapi, kesalahan atau kekeliruan tersebut tidaklah boleh dipertahankan melainkan harus diperbaiki. Dalam konteks ini berlaku pribahasa *“errare humanum est, turpe in errope perseverare”*, yang berarti membuat kekeliruan adalah sifat manusia, namun tidaklah baik untuk terus mempertahankan kekeliruan tersebut.¹³

Oleh karena itulah, berdasarkan uraian diatas untuk mengurai persoalan yang ada, maka perlu dilakukan penelitian secara empiris di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat dengan cara menelusuri warkah penerbitan Hak Guna Bangunan PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) dan warkah penerbitan Hak Milik masyarakat terkait. Dengan demikian judul penelitian ini adalah penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik (studi kasus: tumpang tindih sertipikat Hak Guna

¹³ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S Hiariej, *Op., Cit*, hlm. 128

Bangunan nomor 00538/Lingkuang Aua atas nama PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) dengan sertipikat Hak Milik di Kabupaten Pasaman Barat).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, agar penulisan ini menjadi lebih terarah dalam mencapai tujuan maka dikemukakan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa faktor penyebab terjadi tumpang tindih (*overlap*) sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap sertipikat Hak Guna Bangunan dan sertipikat Hak Milik atas tanah yang mengalami tumpang tindih (*overlap*)?
3. Bagaimana proses penyelesaian sengketa tumpang tindih (*overlap*) sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat?

C. Tujuan Penelitian

Dilakukannya penelitian, tentu tidak terlepas dari tujuan yang hendak dicapai. Bermula dari rumusan masalah yang sudah diuraikan diatas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya tumpang tindih (*overlap*) sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat.
2. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum terhadap sertipikat Hak Guna Bangunan dan Hak Milik atas tanah yang mengalami tumpang tindih (*overlap*).

3. Untuk mengetahui bagaimana proses penyelesaian sengketa tumpang tindih (*overlap*) sertipikat Hak Guna Bangunan dan Hak Milik atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis:

1. Manfaat Secara Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai masukan atau referensi bagi pengembangan ilmu hukum dan pengetahuan hukum, bahkan jika memungkinkan dan layak dapat pula dijadikan sebagai rujukan ilmiah dalam menyusun peraturan-peraturan terkait.

2. Manfaat Secara Praktis

Agar penulisan tesis ini memiliki maksud dan tujuan yang jelas, maka harus memiliki manfaat praktis yang jelas sebagai berikut:

- a. Memberikan sumbangan pikiran dalam menyelesaikan sengketa tumpang tindih (*overlap*) sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat.
- b. Memberikan sumbangan pikiran yang secara metode dapat dipakai oleh setiap Kantor Pertanahan di Indonesia dalam menyelesaikan sengketa tumpang tindih (*overlap*) sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas tanah.
- c. Memberikan dasar pemikiran yang dapat dipakai oleh pembuat kebijakan dalam menyusun suatu peraturan kebijakan penyelesaian sengketa tumpang tindih (*overlap*) sertipikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik atas tanah

E. Keaslian Penelitian

Hasil penelitian yang telah peneliti lakukan pada perpustakaan Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Website Penelitian, tidak ditemukan adanya Tesis, Skripsi ataupun makalah ilmiah lainnya yang membahas hal serupa dengan bahasan pada proposal ini, yaitu penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat hak atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat. Hanya saja penelitian yang membahas tentang penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat hak atas tanah pernah dilaksanakan dengan judul antara lain:

1. Ranny Intan Rafliis, Mahasiswi Magister Kenotariatan Universitas Andalas Tahun 2019 dengan judul Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Hak Atas Tanah (Studi Kasus Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 atas Nama Sien Erli Sianti dan Regina Simon. Adapun rumusan masalahnya yaitu:
 - a. Apa penyebab terjadinya tumpang tindih Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Atas Nama Sien Erli Sianti dan Regina Simon?
 - b. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa Sertipikat Hak Pakai Nomor 18 Atas Nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 855 Atas Nama Sien Erli Sianti dan Regina Simon?

Adapun yang membedakan tesis ini dengan proposal yang sedang disusun ini adalah. *Pertama*, Tesis ini membahas tumpang tindih hak pakai dengan Hak Milik, sedangkan proposal tesis yang sedang ditulis ini ini membahas tumpang tindih Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik. *Kedua*, Tesis ini mengambil lokasi sebagai objek

penelitian pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar, sedangkan proposal tesis yang sedang ditulis mengambil Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat sebagai lokasi objek penelitian

2. Didik Supantri, Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Andalas Tahun 2020 dengan judul “Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Solok Selatan (Studi Kasus: Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Pakai Pemerintah Kabupaten Solok Selatan dengan Sertipikat Hak Milik Atas Nama Susna Deli). Adapun rumusan masalahnya yaitu:

- a. Apa penyebab timbulnya tumpang tindih pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Solok Selatan?
- b. Apakah akibat hukum adanya tumpang tindih pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Solok Selatan?
- c. Bagaimana penyelesaian sengketa tumpang tindih pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Solok Selatan?

Adapun yang membedakan tesis ini dengan proposal yang sedang disusun ini adalah. *Pertama*, Tesis ini membahas tumpang tindih hak pakai dengan Hak Milik, sedangkan proposal tesis yang sedang disusun ini membahas tumpang tindih Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik. *Kedua*, Tesis ini membahas tumpang tindih hak pakai dengan Hak Milik yang merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis (PTSL), sedangkan proposal tesis ini membahas tumpang tindih Hak Guna Bangunan dan Hak Milik yang merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran tanah secara sporadis dan sistematis. *Ketiga*, Tesis ini mengambil lokasi sebagai objek penelitian pada Kantor Pertanahan Solok Selatan, sedangkan proposal tesis

yang sedang disusun ini mengambil Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat sebagai lokasi objek penelitian.

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori hukum menempati peranan yang penting dalam melakukan penelitian tesis maupun penelitian lain seperti disertasi. Hal ini disebabkan karena dalam penyusunan proposal maupun laporan penelitian akan dianalisa secara tepat tentang teori-teori yang berhubungan untuk diterapkan dalam penelitian tersebut. Salah satu substansi di dalam proposal maupun disertasi, yaitu adanya kerangka teoritis.¹⁴

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa kerangka teoritis mempunyai beberapa kegunaan, paling sedikit mencakup hal-hal sebagai berikut:¹⁵

- a. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
- b. Teori sangat berguna di dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.
- c. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti.
- d. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena itu diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa mendatang.
- e. Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.

¹⁴ Salim HS dan Ellis Septriana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, cetakan ketiga, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm. 1.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 121.

Dalam penelitian dengan judul “Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat” ini, digunakan tiga teori yang tepat untuk menjadi pisau analisis dalam membahas persoalan yang sudah dijelaskan di atas. *Pertama*, Teori Kepastian Hukum, kepastian hukum adalah satu dari tiga tujuan hukum sebagaimana yang disampaikan oleh Gustav Radbruch.

Teori kepastian hukum ini diperlukan dalam persoalan ini karena Sertipikat Hak Atas Tanah adalah bentuk kepastian hukum itu sendiri, jika kita merujuk kepada apa yang disampaikan oleh Gustav Radbruch, bahwa kepastian hukum itu merujuk kepada hukum tertulis, norma suatu peraturan perundang-undangan, termasuk juga Sertipikat Hak Atas Tanah yang menjadi suatu kepastian hukum dalam pembuktian.

Kedua, teori penyelesaian sengketa, teori penyelesaian sengketa dalam persoalan ini berperan dalam mengkaji dan menganalisis tentang kategori atau penggolongan sengketa atau pertentangan yang timbul dari permasalahan Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538 PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) yang teridentifikasi tumpang tindih dengan beberapa Sertipikat Hak Milik masyarakat setempat.

Ketiga, teori perlindungan hukum, teori perlindungan hukum berperan dalam mengkaji bagaimana hukum seharusnya dapat melindungi hak-hak yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah serta menganalisa cara-cara atau strategi apa saja yang dapat digunakan untuk mengembalikan hak-hak yang seharusnya terpenuhi tetapi karena suatu sebab akhirnya tidak dapat terpenuhi

a. Teori Kepastian Hukum

Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Untuk dapat menjalankan fungsinya secara adil maka hukum itu dilaksanakan dengan suatu kepastian hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak adil bukanlah merupakan hukum.¹⁶

Istilah kepastian hukum dapat ditemukan dalam ajaran cita hukum (*idee des recht*), cita hukum terdiri dari 3 aspek yang harus ada secara proporsional yaitu: kepastian hukum (*rechtssigkeiti*), kemanfaatan (*zweekmasigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeiti*).¹⁷ Cita hukum tersebut merupakan satu kesatuan, tidak boleh dipisahkan satu persatu, maka ketiganya harus ada dalam setiap aturan hukum. Selanjutnya dalam kesempatan lain *Gustav Radbruch* menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) hal mendasar dari makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif yaitu undang-undang. Kedua, hukum itu didasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan. Ketiga, kenyataan fakta harus dirumuskan dengan jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah untuk dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah berubah.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-

¹⁶ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 79-80.

¹⁷ Kurnia Warman, *Hukum Agraria Dalam Masyarakat, Majemuk Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Di Sumatera Barat*, Huma, Jakarta, 2010, hlm.73.

norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan ini menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum¹⁸.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas yaitu sebagai berikut:¹⁹

- 1) Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- 2) Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
- 3) Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*).

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsional mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158.

¹⁹ Dwika, *Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum*, <http://hukum.kompasiana.com>, diakses pada tanggal 2 April 2011 Pukul 23.18 WIB.

bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substansif adalah keadilan²⁰.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karna dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan negara terhadap individu²¹.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum, kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian²².

Sertipikat Hak Atas Tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan adalah bukti kepemilikan atas tanah yang mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat, sehingga mampu memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah. Tujuan kegiatan pendaftaran tanah pun salah satunya adalah untuk

²⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

²¹Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

²²Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 1998, hlm. 82-83.

memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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.²³

Oleh karena itu perlulah persoalan ini ditinjau dengan teori kepastian hukum sehingga peraturan yang telah ditetapkan dapat berjalan sebagai mestinya agar tercapainya suatu kepastian, kemanfaatan dan keadilan terhadap hukum yang berlaku

b. Teori Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa secara filosofis dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mengembalikan hubungan antara para pihak yang bersengketa dalam keadaan seperti semula. Adapun sehubungan dengan pengembalian hubungan tersebut, dapat dilakukan dengan mengadakan hubungan, baik hubungan secara sosial maupun hubungan secara hukum antara satu dengan yang lainnya, sehingga teori ini disebut sebagai teori penyelesaian sengketa. Teori ini berasal dari bahasa Inggris yaitu “*dispute settlement of theory*”, dalam bahasa belandanya disebut sebagai *theorie van de beslechting van geschillen*. Dalam teori penyelesaian sengketa ini terdapat 3 (tiga) suku kata yang terkandung didalamnya yaitu: teori, penyelesaian dan sengketa.²⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata penyelesaian dapat bermakna sebagai suatu proses, perbuatan, atau cara menyelesaikan. Cara menyelesaikan disini memiliki arti yaitu menyudahkan, menjadikan berakhir,

²³ Pasal 3 huruf a, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

²⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op., Cit*, hlm. 135.

membereskan atau memutuskan, mengatur, memperdamaikan (perselisihan atau pertengkaran), atau mengatur sesuatu sehingga menjadi baik. Sedangkan kata Sengketa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau pembantahan.²⁵

Teori penyelesaian sengketa ini bermula karena adanya suatu sengketa antara satu pihak dengan pihak lainnya. Sengketa hukum dapat timbul bermula dari adanya pengaduan dari satu pihak dalam hal ini bisa perseorangan atau badan hukum yang berisi keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.²⁶ Menurut Sutiyoso, sengketa atau konflik merupakan bentuk aktualisasi atas perbedaan kepentingan antara kedua belah pihak atau lebih dihadapkan pada perbedaan kepentingan.²⁷

Sengketa atau konflik tidak akan berkembang menjadi suatu sengketa apabila pihak-pihak yang dihadapkan karena perbedaan kepentingan merasa dirugikan hanya dikarenakan adanya perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Menurut Rachmadi Usman, dalam bukunya pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan menyatakan bahwa sebuah situasi berubah atau berkembang menjadi sebuah sengketa apabila pihak yang merasa dirugikan menyatakan

²⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 801.

²⁶ *Ibid*, hlm. 643

²⁷ Juwita Tarochi Boboy, Budi Santoso dan Irawati, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi berdasarkan teori dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin", *Jurnal Notarius*, Volume 13 Nomor 2 – E ISSN: 2686-2425 ISSN: 2086-1702, 2020, hlm 804.

adanya perasaan tidak puas atau keprihatinannya secara langsung atau tidak langsung kepada pihak yang menyebabkan kerugian atau pada pihak lain yang berkaitan dengan hal tersebut.²⁸

Ada beberapa faktor pada umumnya penyebab timbulnya konflik, yaitu:²⁹

(a) Konflik Data (*Data Conflict*), dapat terjadi karena adanya kekurangan informasi (*lack of information*); kesalahan informasi (*miss information*); perbedaan pandangan; perbedaan interpretasi terhadap data; serta adanya perbedaan penafsiran terhadap prosedur. (b) Konflik Kepentingan (*Interest Conflict*), dapat terjadi karena dalam pelaksanaan kegiatan, setiap pihak memiliki kepentingan tanpa adanya kepentingan para pihak tidak akan mengadakan kerjasama. Adapun penyebab timbulnya konflik kepentingan ini karena adanya perasaan atau tindakan yang bersaing, adanya kepentingan substansi dari para pihak, adanya kepentingan prosedural, dan/atau adanya kepentingan psikologi. (c) konflik hubungan (*relationship conflict*), dapat terjadi apabila adanya kadar emosi yang kuat (*strong emotion*) karena kesalahan persepsi, atau kemungkinan karena adanya *poor communication* atau kesalahan komunikasi (*miscommunication*) dan tingkah laku negatif yang berulang-ulang (*repetitive negative behaviour*). (d) konflik struktur (*structural Conflict*), dapat terjadi dikarenakan adanya pola yang merusak perilaku atau interaksi kontrol yang tidak sama, adanya kepemilikan atau distribusi sumber yang tidak sama, adanya kekuasaan dan kekuatan geografi, psikologi yang

²⁸ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 804.

²⁹ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2001, hlm 21-22.

tidak sama atau faktor-faktor lingkungan yang menghalangi kerjasama serta waktu yang tidak mencukupi. (e) konflik nilai (*value conflict*), terjadi karena adanya perbedaan kriteria evaluasi pendapat atau perilaku, perbedaan pandangan hidup, ideologi dan agama serta karena adanya penilaian sendiri tanpa memperhatikan penilaian orang lain. Berkaitan dengan sengketa pertanahan, dapat diartikan sebagai proses interaksi antara dua pihak atau lebih yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas Objek yang sama yaitu tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan hak tersebut seperti air, tanaman, tambang juga udara yang berada diatas tanah tersebut.³⁰

Pada umumnya, terdapat beberapa macam sifat permasalahan dari suatu sengketa tanah diantaranya yaitu masalah yang berkaitan dengan prioritas dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau atas tanah yang belum ada haknya. Kemudian bantahan terhadap adanya sesuatu alas hak atau bukti perolehan yang dipergunakan sebagai dasar pemberian hak. Dan, adanya kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan adanya penerapan peraturan yang kurang tepat atau tidak benar, serta karena adanya sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.³¹

Dalam penulisan ini, Teori Penyelesaian sengketa ini berperan dalam mengkaji dan menganalisis tentang kategori atau penggolongan sengketa atau pertentangan yang timbul dari permasalahan yang ada pada rumusan masalah kemudian mengkaji faktor penyebab terjadinya sengketa dan menganalisa cara-

³⁰ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm 22

³¹ *Ibid*, hlm. 23.

cara atau strategi apa saja yang dapat digunakan untuk mengakhiri sengketa serta akibat yang akan ditimbulkan apabila sengketa tidak dapat diselesaikan dengan baik.

c. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.³²

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut

³² Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53.

untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.³³

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia Perlindungan berasal dari kata lindung yang memiliki arti mengayomi, mencegah, mempertahankan, dan membentengi. Sedangkan Perlindungan berarti konservasi, pemeliharaan, penjagaan, asilun, dan bunker. Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum.

Namun dalam hukum pengertian perlindungan hukum adalah segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.³⁴

Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

³³ *Ibid*, hlm. 54.

³⁴ <http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum/> di akses pada tanggal 18 desember 2016 Pukul 23.21 WIB.

- 1) Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.
- 2) Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.
- 3) Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
- 4) Menurut Philipus M. Hadjon Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.

Dalam penulisan ini, Teori Perlindungan Hukum berperan dalam mengkaji bagaimana hukum seharusnya dapat melindungi hak-hak yang

dimiliki oleh pemegang hak atas tanah serta menganalisa cara-cara atau strategi apa saja yang dapat digunakan untuk mengembalikan hak-hak yang seharusnya terpenuhi tetapi karena suatu sebab akhirnya tidak dapat terpenuhi.

2. Kerangka Konseptual

a. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata “*Cadastre*” dalam bahasa Belanda merupakan istilah teknis untuk suatu yang menunjukkan pada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata “*Cadastre*” berasal dari bahasa latin “*Capitastrum*” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (*Capotatio Terrens*).³⁵

Pendaftaran tanah menentukan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap. Hubungan hukum antara seseorang dengan tanah sebagai benda tetap termasuk dalam hukum pertanahan dan bukan bagian dari hukum agraria, dapat disimpulkan hukum pertanahan merupakan Kumpulan peraturan yang mengatur hubungan sinergi dari pelbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasai untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.³⁶

Pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria meliputi 3 (tiga) kegiatan sebagai berikut:

³⁵ A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 18.

³⁶ Herman Soesangobeng, *Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 7.

- 1) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan buku tanah;
- 2) Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak- hak tersebut;
- 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dilengkapi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu sebagai berikut:

“rangkaiian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang- bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Pengertian tersebut diatas menjelaskan bahwa ada berbagai macam kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang saling berurutan, berkaitan satu dengan yang lain, dan merupakan satu kesatuan rangkaian yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertipikat.

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar, baik menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, meliputi:

- 1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- 2) pengumpulan dan pengolahan data yuridis;

- 3) penerbitan sertipikat;
- 4) penyajian data fisik dan yuridis;
- 5) penyimpanan daftar umum dan dokumen

Menurut Soedikno Mertokusumo sebagaimana dikutip oleh Urip Santoso, pendaftaran tanah mengenal 2 (dua) macam asas yaitu.³⁷

- 1) Asas Spesialitas, memberikan data fisik mengenai letak tanah, letak batas- batasnya dan luas bidang tanahnya.
- 2) Asas Publisitas, memberikan data yuridis mengenai orang- orang yang menjadi pemegang hak, apa nama hak atas tanah serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya.

b. Sengketa Pertanahan.

Menurut Rusmadi Murad sengketa hak atas tanah, yaitu: timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.³⁸

Lebih lanjut menurut Rusmadi Murad, sifat permasalahan sengketa tanah ada beberapa macam, yaitu:

- 1) Masalah atau persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.

³⁷ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 16-17.

³⁸ Rusmadi Murad, *Op., Cit*, hlm. 22-23

- 2) Bantahan terhadap suatu alas hak/ bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
- 3) Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
- 4) Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek- aspek sosial praktis/ bersifat strategis.

Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 1 ayat (1) menjelaskan “Kasus Pertanahan yang selanjutnya disebut Kasus adalah sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam memberi pengertian kasus pertanahan ada tiga istilah yang saling berkaitan yaitu sengketa pertanahan, konflik pertanahan dan perkara pertanahan. Walaupun ketiga istilah ini merupakan kasus pertanahan, namun dalam Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, jelas membedakan pengertian ketiga istilah tersebut. Pasal 1 ayat (2) menerangkan bahwa “Sengketa pertanahan yang selanjutnya disebut sengketa adalah perselisihan tanah antar orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Konflik pertanahan yang selanjutnya disebut konflik pada Pasal 1 ayat (3)

adalah “perselisihan tanah antar orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.

Menurut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) tipologi kasus/konflik pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional.

Hasim Purba dalam tulisan jurnalnya secara umum mengklarifikasikan tipologi sengketa pertanahan kedalam tiga bentuk yaitu:³⁹

- 1) Sengketa Horizontal yaitu: antara masyarakat dengan masyarakat lainnya.
- 2) Sengketa Vertikal yaitu: antara masyarakat dengan pemerintah, dan
- 3) Sengketa Horizontal–Vertikal yaitu: antara masyarakat dengan pengusaha (investor) yang di *back up* pemerintah (oknum pejabat) dan preman.

Maria S.W. Sumardjono seperti yang dikutip Sholih Mua'di³¹ dalam disertasinya, secara garis besar membagikan tipologi sengketa tanah kedalam lima kelompok yaitu:⁴⁰

- 1) Kasus- kasus yang berkenaan dengan penggarapan rakyat atas areal Perkebunan, kehutanan dan lain- lain.

³⁹ Hasim Purba, “Reformasi Agraria dan Tanah untuk Rakyat: Sengketa Petani VS Perkebunan” *Jurnal Law Review*, V. X No 2. UPH, 2010. Hal 167. Bandingkan dengan Widiyanto, “Potret Konflik Agraria di Indonesia” *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan Peraturan Pemerintah – STPN*, Nomor 37 Tahun 12, April 2013. hlm 23-34.

⁴⁰ Sholih Mua'di, “*Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Perkebunan melalui cara Nonlitigasi (Suatu Studi Litigasi dalam Situasi Transisional)*” Semarang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2008. hlm 1.

- 2) Kasus- kasus yang berkenaan dengan pelanggaran peraturan *land reform*.
- 3) Kasus- kasus berkenaan dengan akses- akses dalam penyediaan tanah Pembangunan.
- 4) Sengketa perdata yang berkenaan dengan masalah tanah, dan
- 5) Sengketa berkenaan dengan Hak Ulayat.

Menurut BPN RI secara garis besar tipologi konflik pertanahan dapat dikelompokkan menjadi sepuluh bagian yaitu:⁴¹

- 1) Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara) maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
- 2) Sengketa batas yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
- 3) Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
- 4) Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 (satu) orang.

⁴¹ Badan Pertanahan Nasional, *Op. Cit.* Diakses pada tanggal 19 April 2024. <http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan>. Lihat juga yang dikutip Sumarto, *Op. Cit.* Hlm 6-7. Dan *bandingkan* dengan Widiyanto, *Op. Cit.* hlm 23-34.

- 5) Sertipikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertipikat hak atas tanah lebih dari 1 (satu). Dan sertipikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.
- 6) Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
- 7) Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah. Dan tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
- 8) Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

G. Metode Penelitian

Metode yaitu cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan.⁴² Metode adalah suatu bentuk atau cara yang dipergunakan dalam pelaksanaan suatu penelitian guna mendapatkan, mengolah, dan menyimpulkan data yang dapat memecahkan suatu masalah.⁴³

Agar tujuan dan manfaat dari penelitian ini bisa tercapai sebagaimana yang telah ditetapkan, maka diperlukan metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melakukan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, digunakan jenis penelitian yuridis empiris, atau disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat⁴⁴. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat⁴⁵

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu dengan memaparkan secara jelas hasil penelitian yang didapatkan dilapangan. Dalam hal ini pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data primer

⁴² Soerjono Soekanto, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1990, hlm.106

⁴³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan Ke 5, 2003, hlm.25

⁴⁴ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm. 126

⁴⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 134

Data Primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan melakukan tanya jawab kepada pihak yang terkait tentang Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat.

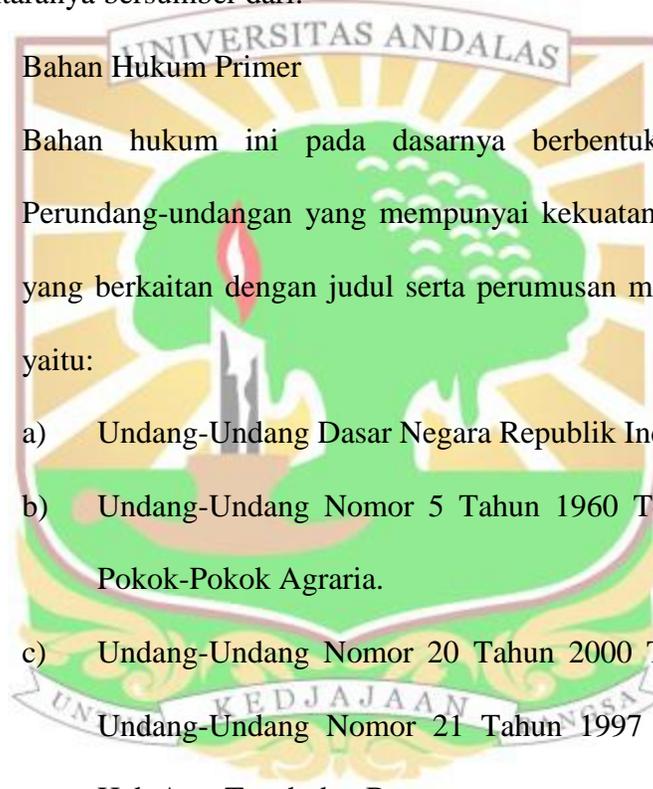
b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan, diantaranya bersumber dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum ini pada dasarnya berbentuk himpunan Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat yang berkaitan dengan judul serta perumusan masalah yang dipecahkan yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- e) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.



f) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti hasil karya dari berbagai kalangan hukum berupa buku, jurnal terkait, dan artikel pada media cetak dan elektronik.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum ini memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang bisa membantu menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan di dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

a. Wawancara

Data primer atau data yang diperoleh langsung dari sumber data di lokasi penelitian atau lapangan (*field research*) didapatkan melalui wawancara dan observasi. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan.⁴⁶

⁴⁶ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 81

Wawancara dilakukan secara bebas terbuka dengan menggunakan alat berupa daftar pertanyaan yang telah disiapkan (sebagai pedoman wawancara) sesuai dengan permasalahan yang akan dicari jawabannya tanpa menutup kemungkinan untuk menambah pertanyaan lain yang bersifat spontan sehubungan dengan jawaban yang diberikan. Tujuan dari wawancara adalah agar informan dapat berbicara atau menyampaikan pernyataan yang menjadi kepentingannya atau kelompoknya secara terbuka⁴⁷

b. Studi Dokumen

Studi dokumen (*literature research*) yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan, menelusuri, dan mengidentifikasi suatu data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk mendapatkan pedoman dari permasalahan penelitian.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data yang disusun secara sistematis melalui proses *editing* adalah merapikan kembali data-data yang telah diperoleh dengan memilih data sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir yang secara umum nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya perlu dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, terhadap data yang telah diperoleh dari hasil

⁴⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Manajemen*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 384

penelitian tersebut, digunakanlah metode analisis kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli dan pendapat orang-orang yang berkompeten pada bidang ini.

