

PENYEBAB TIMBULNYA SENGKETA TANAH**Slamet Yusuf Hasan, Weny Almoravid Dunga, Suwitno Yutye Imran**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia

Email: slametyusufhasan1@gmail.com, wenyAD@ung.ac.id, suwitno@ung.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Faktor Penyebab Timbulnya Sengketa Tanah di Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yang menggunakan data primer dan bersumber dari fakta lapangan yang selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian bahwa Penyebab Timbulnya Sengketa Tanah di Kabupaten Gorontalo karena kurangnya respon dan transparansi informasi di masyarakat, mengakibatkan data dan administrasi tidak valid sehingga berakibat tumpang tindihnya hak kepemilikan (sertifikat ganda); Tanah tetap sedangkan penduduk bertambah. Pertumbuhan penduduk yang begitu cepat sehingga melahirkan suatu proses migrasi dan urbanisasi, sementara ketersediaan lahan jumlahnya tetap, dan menjadikan tanah sebagai komoditi ekonomi yang nilainya sangat tinggi pada setiap jengkalnya sehingga dipertahankan sedemikian rupa oleh masing-masing orang; Nilai ekonomis tinggi dan kemiskinan banyak. Berkenaan dengan pemenuhan kebutuhan tanah, masyarakat miskin tentu menghadapi masalah ketimpangan struktur atas penguasaan dan kepemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan serta kepemilikan lahan pertanian yang digarap. Selain itu, terbatasnya akses terhadap tanah pun menjadi salah satu faktor penyebab kemiskinan, khususnya terbatasnya aset dan sumberdaya produktif yang bisa diakses masyarakat miskin akibat pembangunan infrastruktur dan sarana lainnya; Kesadaran masyarakat meningkat, dimana masyarakat mulai paham dan menyadari akan kebutuhan dan kepentingan pengurusan tanah yang mesti ditetapkan secara legal formal. Olehnya, masyarakat kemudian melakukan upaya apapun demi mempertahankan hak miliknya terutama berkaitan dengan masalah tanah untuk mendapatkan legal standing yang kuat, dengan menempuh penyelesaian baik secara kekeluargaan maupun melalui proses hukum di pengadilan. Olehnya, Badan Pertanahan kiranya melakukan pemetaan ulang dengan melaksanakan survei ke lokasi yang masih banyak tanah belum terdaftar untuk meminimalisir oknum dalam pembuatan sertifikat ganda tanah yang merugikan, dan masyarakat hendaknya berpartisipasi dalam mendukung program pemerintah terhadap pendaftaran tanah, dengan memberikan informasi dan data yang jelas demi tertibnya administrasi di badan pertanahan.

Kata Kunci: Penyebab; Pertanahan; Sengketa.

Abstract

This study aims to determine the factors that cause land disputes in Gorontalo Regency. This research is an empirical legal research that uses primary data and is sourced from field facts which are then analyzed descriptively qualitatively. The results of the research show that the causes of land disputes in Gorontalo Regency are due to the lack of responsiveness and transparency of information in the community, resulting in invalid data and administration resulting in overlapping ownership rights (multiple certificates); The land remains constant while the population increases. The population growth is so fast that it gives birth to a process of migration and urbanization, while the availability of land remains constant, and makes land an

economic commodity whose value is very high in every inch of it so that it is maintained in such a way by each person; High economic value and a lot of poverty. With regard to meeting the needs of land, the poor certainly face the problem of structural imbalances over land tenure and ownership, as well as uncertainty in the control and ownership of cultivated agricultural land. In addition, limited access to land is also one of the factors causing poverty, especially the limited assets and productive resources that can be accessed by the poor due to the development of infrastructure and other facilities; Community awareness has increased, where people have begun to understand and be aware of the needs and interests of land management which must be formally stipulated. Therefore, the community then makes every effort to defend their property rights, especially related to land issues in order to obtain a strong legal standing, by pursuing a settlement both amicably and through a legal process in court. Accordingly, the Land Agency may conduct a re-mapping by conducting surveys to locations where there is still a lot of unregistered land to minimize unscrupulous persons in making double land certificates which are detrimental, and the community should participate in supporting government programs on land registration, by providing clear information and data for the sake of orderly administration in the land agency.

Keywords: Reason; Land; Dispute;

PENDAHULUAN

Peraturan perundang undangan khususnya dalam lapangan hukum perdata atau dikenal dengan hukum privat ialah mengatur hubungan antar perorangan, yang tak jarang menimbulkan permasalahan ataupun sengketa. Misalnya, mengenai hak kepemilikan tanah hingga menuntut penyelesaian ke ranah hukum dan peradilan yang menjadi bagian hukum keperdataan, khususnya diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, serta Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang telah diubah menjadi PP No. 18 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran Tanah.

Membahas hukum agraria tidak lepas dari pemahaman mengenai masalah tanah dan situasinya, serta legalitas ataupun surat-surat tanah tersebut, yang rawan serta rumit untuk diselesaikan dan pada akhirnya menempuh jalur pengadilan. Permasalahan tanah terjadi sebab terdapat subjek hukum yang mempunyai sebidang tanah dan dalam kepemilikannya ada orang lain yang mengakui mempunyai hak yang sama terhadap suatu objek tanah tersebut. Disini sudah pasti ada pihak yang merasa haknya dilanggar hingga mengakibatkan kerugian, yang kemudian menyebabkan pihak lain mengambil langkah hukum untuk mengajukan gugatan perdata dan berharap mencari kepastian melalui lembaga yang berwenang memutus.

Konflik atas tanah tak hanya terjadi pada ukuran tanah melainkan masalah legalitas ataupun kepemilikan surat-surat yang berkaitan dengan objek dimaksud. Misalnya dalam 1 objek tanah terdapat dua bukti kepemilikan, dimana masing-masing legalitas tersebut menimbulkan permasalahan dan menyebabkan kerugian salah satu pihak. Selain itu, adapula masalah kepemilikan hanya 1 sertifikat tanah dan tak jarang menimbulkan masalah sosial pada masyarakat seperti klaim kepemilikan objek oleh pihak lain.

Tanah sendiri merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, sebab setiap orang memerlukannya dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam melaksanakan kegiatan maupun dalam rangka pembangunan. Betapa pentingnya tanah bagi manusia sehingga sering menimbulkan permasalahan dan benturan kepentingan pada masyarakat seperti di atas. Ketersediaan tanah untuk dikuasai manusia jumlahnya terbatas, sementara populasi manusia terus bertambah. Guna menjamin rasa aman, pemilik tanah memanfaatkan tanah yang bebas dari penguasaan, pendudukan serta kepemilikan pihak lain, olehnya dilakukan pendaftaran tanah guna memenuhi kebutuhan masyarakat serta memberi perlindungan pada pihak tertentu.

Hasil pendaftaran tanah adalah terbitnya sertifikat hak atas tanah sebagai bukti yang berlaku sebagaimana tercantum pada Pasal 19 Ayat (2) huruf c, UUPA. Selain itu, ditegaskan pula dalam Pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa sertifikat menjadi tanda bukti hak kepemilikan yang berlaku sebagai alat bukti fisik serta yuridis yang termuat di dalamnya, misalnya surat ukur dan buku tanah hak bersangkutan. Hak atas tanah ini pula diatur dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, yang memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan dilaksanakan dengan penerbitan surat atau sertifikat.

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang bermuatan wewenang, kewajiban, termasuk larangan bagi pemegang hak tersebut untuk berbuat sesuatu hal mengenai tanah yang dimiliki. Makna sesuatu yang boleh, wajib ataupun dilarang diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang menjadi kriteria atau tolak pembeda antara hak penguasaan atas tanah, diatur dalam hukum tanah. Adanya hak menguasai dari negara dinyatakan pada Pasal 2 Ayat (1) UUPA, yakni bahwa “*Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat*”. Dalam lingkup tata ruang itulah maka pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep ruang dalam pembangunan baik sebagai hasil atau akibat dari pembangunan maupun sebagai arahan atau rencana pembangunan yang dikehendaki.¹

Saat berlaku sebagai alat bukti kuat, sertifikat masih bisa digugat keabsahannya, dalam hal pada berlakunya stelsel negatif. Namun dalam Pasal 32 ayat 2 PP No. 24/1997 disebutkan : “*Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tak mengajukan keberatan secara tertulis pada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat dimaksud*”. Ketentuan ini menerangkan bahwa dalam periode lima tahun jika tak ada tindakan hukum dari pihak lain atas sertifikat tersebut, maka pemegang sertifikat ini tidak bisa lagi diganggu gugat, meski pada kenyataannya ada pula gugatan atas sertifikat yang melewati batas waktu 5 tahun tetap diterima.

Pembuktian sendiri ialah suatu proses bagaimana alat bukti digunakan dan diajukan untuk kemudian dipertahankan sesuai hukum acara, sementara alat bukti ialah suatu hal yang ditentukan oleh UU yang bisa digunakan memperkuat dakwaan ataupun tuntutan (gugatan).² Pembuktian dengan saksi dipergunakan jika bukti tertulis kepemilikan tanah tidaklah lengkap. Pembuktian ini bisa dilakukan dengan pernyataan pemegang hak tanah serta keterangan yang bisa dipercaya sekurang-kurangnya 2 saksi dari masyarakat setempat, dan tidak mempunyai hubungan keluarga (darah) dengan pemegang hak atas tanah, hingga derajat kedua baik garis keatas ataupun kebawah serta kesamping, yang menyatakan pemegang hak ialah benar sebagai pemilik tanah dimaksud.³

Bila memaknai aturan maka sulit membuktikan sesuatu yang berbentuk tertulis dan bersifat sebagai akta-akta autentik yang dibuat pejabat yang berwenang untuk kemudian dikatakan cacat hukum. Saat kondisi ini, pemegang akta resmi berupa sertifikat hak milik tak jarang dimenangkan di pengadilan sebagai bukti kepemilikan yang sah. Pendaftaran bagi tanah yang tunduk pada hukum barat bertujuan memberi jaminan kepastian dan dikenal sebagai *Rechts Cadaster* atau *Legal Cadaster*. Sementara tanah hak adat meski teradi pendaftaran namun tak bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum, melainkan lebih pada pendataan secara administratif terutama berkaitan dengan pembayaran pajak (*Fiscaal Cadaster*), yang menghasilkan tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, dan mengakibatkan tidak ada tanda bukti tertulis berupa sertifikat sehingga tak memberi kepastian dan perlindungan hukum atas hak kepemilikan.

Dalam penerbitan sertifikat perlu sebuah proses yang melibatkan pemohon, para pemilik tanah ataupun instansi terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak, yang berhubungan dengan permohonan sertifikat. Penjelasan yang diberikan pemohon baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait, mempunyai peluang terjadi pemalsuan, daluarsa bahkan tak jarang menghasilkan sertifikat cacat hukum⁴. Oleh karena itu, sebagai upaya tindak lanjut perlindungan hukum terhadap pemegang hak, maka

¹ Nirwan Junus, Kebijakan Penataan Dan Pengaturan Kawasan Danau Jurnal Yuridis, Volume 6 No. 2 (2019) hlm 136-156

² Bambang Waluyo, Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Indonesia, (Jakarta : Sinar Grafika, 1996), hal 3.

³ Ahmad Chulaemi, SH, Hukum Agraria Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya, (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1996), hal 124

⁴ Ali Achmad Chomzah, Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2003), hal 18.

peranan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai instansi yang memproduksi sertifikat mesti bertanggung jawab baik secara yuridis atas produk hukum yang dikeluarkan, agar masyarakat betul-betul merasakan hak miliknya.

Alas hak sendiri diartikan sebagai bukti penguasaan atas hak tanah secara hukum yang berupa alat bukti yang menerangkan ada hubungan hukum antara tanah dengan pemiliknya, bisa berupa riwayat kepemilikan tanah yang pernah terbit sebelumnya ataupun bukti pengakuan pejabat berwenang. Alas hak secara hukum biasanya dituangkan dalam bentuk tertulis melalui surat keputusan (SK), pernyataan maupun surat keterangan dan akta otentik atau surat di bawah tangan lainnya.⁵

Dalam Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa sertifikat merupakan sebagai alat pembuktian yang kuat, sehingga tiap orang dapat memperlengkapannya khususnya berkaitan dengan kebenaran sertifikat tanah, dan jika dapat dibuktikan ketidakbenaran tersebut maka dapat dibatalkan pengadilan dan kepala BPN bisa memerintahkan hal tersebut. Sementara PP No. 24 Tahun 1997 khususnya Pasal 24 perlu diperhatikan pula, bahwa apabila sudah menguasai secara itikad baik sebidang tanah selama dua puluh tahun (20) tahun atau lebih secara berturut-turut, maka dapat dilakukan pendaftaran tanah yang dikuasainya itu.⁶

Berkenaan dengan pejabat kantor pertanahan di dalam melaksanakan pekerjaannya mesti taat pada aturan yang berlaku terkait etika jabatan, ataupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun perbuatan misalnya menerima sogok untuk membuat dokumen palsu adalah bentuk pelanggaran, yang berakibat pada administrasi pertanahan bisa berantakan serta merugikan masyarakat luas. Salah satu cara untuk meningkatkan mutu pelayanan dari aparatnya sendiri ialah perlu melaksanakan pendaftaran tanah.⁷

Sementara itu, pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Gorontalo berdasarkan observasi awal penulis terdapat permasalahan berkenaan dengan masalah tanah, khususnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Menurut wawancara penulis dengan Bapak Sivac Jahja Poliyama selaku Analis Hukum Pertanahan bahwa, kasus pertanahan sendiri dapat dibedakan ke dalam 3 hal yaitu;⁸

- a. sengketa pertanahan; yakni perselisihan antara orang perorangan dan badan hukum ataupun lembaga yang tak berdampak luas.
- b. konflik pertanahan; yakni perselisihan antara orang perseorangan, kemudian kelompok ataupun organisasi termasuk badan hukum yang memiliki kecenderungan berdampak luas.
- c. perkara pertanahan; yakni perselisihan tanah dan penanganan serta penyelesaiannya lewat lembaga peradilan.

Pada kasus sengketa tanah pun diklasifikasikan menjadi 3 hal yaitu;

1. kasus berat melibatkan banyak unsur dan berpotensi menimbulkan gejolak sosial baik ekonomi maupun politik dan keamanan.
2. kasus sedang yang meliputi beberapa pihak yang apabila ditetapkan penyelesaiannya melalui pendekatan hukum serta administrasi tak menimbulkan gejolak.
3. kasus ringan yaitu pengaduan maupun permohonan petunjuk, sifatnya teknis administratif serta penyelesaiannya cukup dengan surat petunjuk penyelesaian ke pihak pemohon.

Menurut Sivac bahwa di Kabupaten Gorontalo kebanyakan permasalahan mengenai sengketa waris dan kepemilikan tanah termasuk sengketa pengembalian batas, yang kemudian diselesaikan menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI No. 21 Tahun 2020 berkenaan dengan bentuk penyelesaian sengketa. Menurut Permen 21 Tahun 2020, ada 3 bentuk penyelesaian masalah yaitu sengketa pertanahan dan perkara pertanahan. Khususnya sengketa, penanganan berupa mediasi kedua belah pihak, dan untuk perkara pertanahan melalui lembaga peradilan baik PN, Peradilan Agama, dan PTUN dalam membatalkan produk hukum maupun sertifikat.

Terhadap pengaduan di kantor pertanahan kabupaten Gorontalo di tahun 2022 yaitu untuk kategori sengketa berjumlah 17 kasus dengan penanganan berbeda. Perkara yang ditangani BPN sejumlah 10 kasus

⁵ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 2008), hal 237

⁶ A.P.Perlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan PP No.24 Tahun 1997*, cetakan I,(Bandung : Mandar Maju, 1994), hal 14.

⁷ Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi revisi, (Jakarta : Kompas, 2005), hal 179.

⁸ Wawancara Bapak Sivac Jahja Poliyama selaku Analis Hukum Pertanahan BPN Limboto

pada tahun 2022, sementara untuk masalah konflik nihil (tidak ada kasus). Dari 17 sengketa pertanahan tersebut di atas penanganannya berbeda-beda, dimana sebagian dilakukan melalui mediasi kedua belah pihak di BPN Kabupaten Gorontalo atau turun langsung ke desa untuk penelitian lapangan. Dari hasil tindak lanjut penanganan sengketa tersebut terdapat 7 kasus yang selesai mediasi, dan 10 kasus direkomendasikan ke pengadilan.

“Untuk 10 perkara yg sudah masuk di pengadilan, khususnya dibidang sengketa yang mengikuti persidangan, dimana BPN Kabupaten Gorontalo sebagai turut tergugat maupun tergugat di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)”, kata Sivac. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa BPN memiliki wewenang menghadiri persidangan, kemudian membuat jawaban dan duplik serta mengajukan saksi atau ahli termasuk membuat kesimpulan. Dalam Pembuktian nanti, BPN turut pula mengajukan bukti-bukti berupa buku tanah, surat ukur dan warkah untuk mengetahui riwayat perolehan tanah tersebut. Lebih lanjut menurut Sivac, bahwa dalam penyelesaian sengketa di BPN Kabupaten Gorontalo melalui mekanisme dan prosedur yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, bertujuan untuk memberi perlindungan hukum kepada yang berhak atas tanah.

Pada prakteknya, penyelesaian sengketa pertanahan tak hanya dilakukan pihak BPN, melainkan pula oleh lembaga peradilan umum dan PTUN. Peradilan Umum menitikberatkan pada hal yang terkait dengan permasalahan perdata dan pidana, serta berbeda dengan PTUN yang menyelesaikan sengketa melalui Surat Keputusan yang dikeluarkan BPN ataupun Pejabat lainnya perihal masalah pertanahan termasuk sertifikat ganda. Awalnya, masyarakat zaman dulu dalam menyelesaikan sengketa masih dilakukan bersama tokoh yang dihormati serta berpengaruh pada komunitas masyarakat dimaksud. Namun, saat ini telah berkembang dan menjadi permasalahan krusial serta berkembang luas bila sengketa tersebut tidak mencapai kesepakatan.⁹ Mediasi sendiri merupakan upaya penyelesaian sengketa melalui perundingan bersama pihak ketiga yang netral sebagai mediator guna mencari bentuk penyelesaian yang bisa disepakati para pihak.¹⁰ Bentuk mediasi ini sering menjadi alternatif dalam penyelesaian sengketa, karena pemahaman dan pengetahuan mediasi oleh para pihak akan lebih mendorong keberhasilan penyelesaian kasus pertanahan.¹¹

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian hukum empiris mempunyai objek kajian mengenai perilaku masyarakat yang timbul akibat interaksi dengan sistem norma, yang muncul sebagai reaksi masyarakat terhadap keberadaan regulasi (peraturan), termasuk didasarkan pada perilaku masyarakat yang turut memengaruhi pembentukan produk hukum.¹²

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konflik terkait pertanahan kerap terjadi di masyarakat dan bentuknya beragam sehingga pihak yang terlibat pada proses penyelesaian konflik ini tak sedikit. Seperti penegak hukum, termasuk lembaga swadaya masyarakat dan pemerintah. Namun, penyelesaian sengketa seringkali menemui kebuntuan dan menjadikan konflik semakin berlarut, diakibatkan lemahnya identifikasi pada akar penyebab masalah dan pihak yang terlibat di dalamnya, dan adapula tawaran penyelesaian konflik yang hanya bersifat sementara. Konflik pertanahan itu sendiri merupakan proses interaksi dari 2 atau lebih maupun kelompok yang masing-masing ingin memperjuangkan kepentingannya terhadap objek yang sama, yakni tanah serta benda-benda lain yang berkaitan yang berada di atas tanah tersebut.

Sumber konflik ini dapat pula timbul sebab ada perbedaan maupun benturan nilai, informasi

⁹ Prasetyo Aryo Dewandaru dkk, *Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional*, Notarius, Volume 13 Nomor 1 (2020) E-ISSN: 2686-2425, ISSN:2086-1702

¹⁰ Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2003), h.99

¹¹ Sofia Rachman, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, (Jakarta: Jurnal Cita Hukum, 2010), Vol. 2 No. 1

¹² Mukti Fajar & Yulianto Achmad. *Dualisme penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013. Hlm: 51

berkaitan dengan data, atau serta kondisi pada aspek pertanahan setempat termasuk perbedaan dan benturan kepentingan ekonomi yang tampak terlihat pada kesenjangan struktur serta kepemilikan dan penguasaan tanah. Pada hakekatnya, kasus pertanahan terjadi disebabkan adanya perbedaan pandangan terkait status hukum kaitannya dengan kepemilikan atas tanah tertentu, serta berbeda pandangan terkait hal yang berkenaan dengan tanah. Berbagai pendapat mengenai akar permasalahan tanah yang pada akhirnya menjadi sengketa tanah disebabkan karena:

1. Tidak tertibnya administrasi pertanahan dimasa lampau;
2. Masalah ketimpangan struktur penguasaan serta kepemilikan;
3. Suatu system publikasi pendaftaran tanah negative;
4. Meningkatnya kebutuhan tanah dan harga tanah yang sulit dikendalikan;
5. Tumpang tindihnya peraturan, baik vertical maupun horizontal;
6. Banyaknya tanah terlantar;
7. Petugas (notaris) yang kurang cermat dalam menjalankan tugas termasuk pejabat pembuat akta tanah;
8. Penegak hukum kurang berkomitmen dalam melaksanakan peraturan per-uu secara konsisten.

Menurut hasil penelitian di lapangan, berdasarkan hasil wawancara pihak BPN Kabupaten Gorontalo bahwa polemik mengenai tanah tak jarang terjadi dan tidak bisa dihindari seperti;

a. Masalah sengketa tanah

Sengketa seringkali terjadi karena disebabkan faktor internal dan pula faktor eksternal. Faktor internal berupa:

1. Batas tanah yang tidak jelas.
2. Penjualan tanah tanpa persetujuan ahli waris lainnya.
3. Saling mengklaim hak.
4. Masalah tanaman yang di atas tanah dan diakui menjadi hak milik sendiri dan lain sebagainya.

Adapun faktor eksternal yang melatarbelakangi terjadi sengketa tanah dimana pihak BPN mengeluarkan sertifikat hak atas tanah tanpa bertanya kejelasan apakah tanah tersebut dijual atas persetujuan keturunan pemilik, sehingga tanah yang dijual salah satu ahli waris tanpa ada persetujuan lainnya menimbulkan masalah terkait status sertifikat, selain juga kepemilikan sertifikat ganda. Pada dasarnya masalah tanah jika ditinjau dari segi yuridis adalah hal yang tak sederhana pemecahannya. Hadirnya sengketa hukum mengenai tanah bermula dari pengaduan salah satu pihak baik orang atau badan yang berisi keberatan serta tuntutan atas hak tanah, baik terhadap status tanah maupun kepemilikannya, dengan harapan bisa memperoleh penyelesaian baik administrasi maupun secara hokum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Konflik Tanah

Menyangkut konflik pada aspek pertanahan yang sering terjadi yakni kepemilikan tanah waris antara orang perorangan, kepemilikan atas dasar jual beli antara perorangan, kepemilikan atas tanah dari harta gono gini, penguasaan dan kepemilikan berdasar bukti alas hak yang berbeda (tumpang tindih) dengan alat bukti hak lama dan penguasaan dan kepemilikan tanah bekas tanah negara antara perorangan dan badan hukum. Selain itu, adapula konflik karena masalah penguasaan tanah negara antara badan hukum dengan badan hukum, penguasaan tanah perkebunan pada hak guna usaha rakyat, penguasaan rakyat atas tanah untuk hak guna bangunan, penguasaan rakyat atas tanah kawasan hutan, penguasaan tanah aset pemerintah atau milik BUMN oleh warga dan penguasaan tanah hak milik yang berasal dari kontroversi, serta Kasus Penetapan dan Pendaftaran Tanah. Dalam hal penetapan dan pendaftaran tanah, konflik yang terjadi disebabkan karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai proses penetapan hak dan pendaftaran tanah yang merugikan pihak lain sehingga menimbulkan anggapan tidak sahnya penetapan atau perizinan dibidang pertanahan, seperti:

- 1) penetapan hak atas tanah negara
- 2) penetapan hak atas tanah obyek nasionalisasi
- 3) penetapan hak atas tanah bekas hak barat
- 4) pendaftaran konvensi hak milik
- 5) tumpang tindih penetapan hak dan pendaftaran tanah yang sebelumnya telah diterbitkan hak atas nama pihak lain

- 6) tumpang tindih pendaftaran tanah yang sebelumnya telah diterbitkan
- 7) penetapan hak dan pendaftaran tanah di atas tanah hak asset pemerintah yang telah berakhir atau tidak diperpanjang (diperbaharui)
- 8) penetapan hak dan pendaftaran tanah yang menjadi objek sengketa
- 9) tumpang tindih penetapan hak karena perubahan wilayah administrative desa.

Selain masalah tersebut di atas, adapula berupa kasus tanah konflik yang terjadi berkenaan dengan letak serta batas dan luas tanah, yang kemudian diakui pihak pihak tertentu dan sudah ditetapkan BPN ataupun masih dalam proses penetapan batas. Tak hanya itu, kasus lainnya pun berupa ganti rugi bekas tanah partikelir. Konflik paa dasarnya karena disebabkan perbedaan pendapat serta kepentingan ataupun nilai terkait keputusan mengenai kesediaan pemerintah dalam memberi ganti rugi atas tanah partikelir hasil dilikuidasi. Terdapat 2 sumber konflik berkaitan ganti rugi eks tanah partikelir yakni:

- 1) tuntutan ganti rugi tanah partikelir pada pemerintah
- 2) tuntutan ganti rugi tanah partikelir pada warga atau masyarakat.

Berbeda dengan konflik di atas, terdapat pula kasus mengenai tanah ulayat yakni perbedaan pendapat atau nilai persepsi berkaitan dengan kepentingan status ulayat dan masyarakat hukum adat pada area tertentu, baik yang sudah diterbitkan hak maupun belum, namun dikuasai pihak lain, seperti kasus penetapan subyek tanah, penetapan obyek tanah dan penetapan obyek dan subyek tanah ulayat. Adapula kasus tanah obyek *landreform* yakni konflik disebabkan perbedaan persepsi, nilai dan kepentingan terkait prosedur, status penguasaan serta pemilikan, penetapan ganti kerugian dan penentuan subyek serta obyek pembagian tanah. Sementara kasus pengadaan tanah, konflik yang muncul adalah berkenaan dengan status hak tanah yang peroleh dan berasal dari pengadaan tanah, keabsahan proses dan pelaksanaan pelepasan.

Sementara itu, menurut hasil temuan dan wawancara peneliti dengan pihak BPN Kabupaten Gorontalo bahwa penyebab timbulnya sengketa tanah di Kabupaten Gorontalo adalah:

a. Kurangnya respon dan transparansi informasi dimasyarakat

Faktor penyebab timbulnya sertifikat ganda terjadi salah satunya karena kelalaian pihak BPN dan diakibatkan juga oleh kesalahan masyarakat. Faktor ini timbul manakala pihak BPN tak melakukan pemetaan ulang ditiap daerah, sehingga menimbulkan tumpah tindih kepemilikan tanah. BPN mestinya sebelum menerbitkan sertifikat tanah, harus pula melakukan pengecekan kembali atas tanah yang didaftarkan masyarakat, terkait kebenaran tanah tersebut yang dimiliki si pembuat sertifikat. Artinya, aparatur negara dalam hal ini BPN tak lagi teliti dalam memproses dan memvalidasi pembuatan sertifikat tanah hingga mengakibatkan ganda sertifikat.

Selain karena alasan di atas, ditemui fakta bahwasanya masyarakat kabupaten Gorontalo sesungguhnya adapula yang tak terlalu peduli dalam pemberian informasi dan mengaku tidak mengetahui secara pasti dan jelas terhadap sebidang tanah yang akan dibuatkan sertifikat. Bahkan adapula yang tidak menyadari pentingnya menjaga aset tanah yang dimilikinya, dan masyarakat tidak berfikir untuk mengurus dan memproses sertifikat tanah dengan alasan sulit dan banyaknya aturan yang mesti dilalui. Adanya persepsi dan penilaian masyarakat terhadap pengurusan sertifikat tanah yang ribet, sehingga mengurungkan niat untuk membantu mendaftarkan tanah milik warga secara legal melalui pemberian informasi yang benar. Namun, saat ada pihak tertentu yang kemudian mengklaim tanah tersebut, barulah masyarakat kemudian menaikkan masalahnya pada proses hokum.

Adanya ketidak jujuran masyarakat dalam memberikan informasi mengenai tanah pun menjadi masalah serius, sementara tanah memerlukan *legal standing* agar mendapat pengakuan berkenaan hak milik. Bahkan, menurut wawancara peneliti dengan salah seorang masyarakat di kabupaten Gorontalo dalam kasus sengketa tanah bersertifikat ganda, juga dilatarbelakangi kepentingan yang didasari pelanggaran hukum secara sengaja, dilakukan oleh orang yang sementara berselisih dan didukung oleh sikap tak mau tau dari warga sekitar, atau pihak yang tidak merasa terlibat. Jika melihat latar belakang tersebut di atas, dapat dikatakan masyarakat tak terlalu berminat membantu dalam pengurusan dan proses penerbitan sertifikat tanah sesuai prosedur yang sudah ditentukan dan kemudian dimanfaatkan oleh banyak oknum yang mencari keuntungan dari membuat sertifikat, sehingga menimbulkan kasus sertifikat ganda.

Jika melihat penyebab sengketa sertifikat ganda di atas, sepertinya pihak dari BPN terlihat tak terlalu mempunyai kekuatan dan kekuasaan karena diakibatkan oleh kesalahan masyarakat itu sendiri dalam

menyampaikan informasi. Sebab, BPN sesuai wewenang dan tugasnya ialah mengadministrasi tanah berdasarkan UUPA atau peraturan per-uu lainnya yaitu mengatur, menggunakan, melakukan penguasaan dan pendaftaran tanah, melaksanakan pengukuran dibantu masyarakat dan aparat pemerintah desa serta masyarakat. Artinya, pihak BPN pun tidak serta merta harus disalahkan sebab ada kelalaian dari masyarakat sendiri untuk tidak memberi informasi jelas mengenai tanahnya. Namun, parahnya adalah sistem dalam pengadilan pun disusupi oknum yang suka disuap satu pihak untuk memenangkan kasus.

b. Tanah Tetap Sedangkan Penduduk Bertambah

Seiring berjalannya waktu, pertumbuhan penduduk pun semakin cepat pula sehingga jumlah penduduk bertambah dan produksi area tanah tetap bahkan berkurang dikarenakan banyaknya tanah yang sudah berubah fungsi. Pemerintah terus pula menggiatkan proyek dan banyaknya pembangunan diberbagai sector, sehingga kurangnya lahan untuk masyarakat tak dapat dihindarkan. Tidak tersedianya sebidang tanah yang menjadi kebutuhan dapat pula menimbulkan konflik disebabkan kepentingan yang berbeda-beda. Problematika pembangunan yang bersentuhan langsung dengan pemanfaatan tanah sudah membawa implikasi, terutama dalam kurang ketersediaan tanah sebagai sumber pangan serta pencaharian petani sehingga semakin menyempitkan kepemilikan tanah masyarakat, dan mulai menimbulkan masalah khususnya berkaitan dengan batas tanah. Jika hal ini tak bisa ditanggulangi, tentu akan akan berdampak sangat merugikan dimasa mendatang. Adanya alih Fungsi lahan yang tak bisa dihindari menuntut pemerintah daerah sebagai pengambil kebijakan agar tetap menjaga ketersediaan tanah baik untuk pembangunan maupun lahan pertanian, sehingga butuh partisipasi seluruh pihak terutama masyarakat sekitar.

Menurut Sivac, problematika yang ada pula disebabkan adanya pemekaran wilayah sehingga menjadi salah satu faktor yang berakibat tumpang tindihnya kepemilikan hak atas tanah. Permasalahan tersebut kerap terjadi, sebab banyak data yang telah berubah dan tidak teratasi dengan baik saat pemekaran wilayah berlangsung. Olehnya, hal tersebut kemudian menimbulkan pengakuan dan pengurusan surat administrasi yang baru dengan kepemilikan yang baru pula, bahkan ada yang berkaitan dengan masalah batas tanah.

Adapun menurut pihak BPN bahwa saat ini pemerintah berusaha untuk terus menggalakkan pemetaan tanah melalui suatu program yang disebut PTSL (Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), yang bertujuan untuk melegalkan bidang tanah milik masyarakat agar tidak menimbulkan sertifikat ganda (hanya ada satu sertifikat). Apanila terdapat sertifikat lain, maka dapat dipastikan itu palsu atau terdapat indikasi cacat administrasi.

“BPN sendiri bisa membatalkan sertifikat palsu atau cacat administrasi, yang didahului pelaksanaan penyelidikan terlebih dahulu dengan sangat ketat dan melibatkan pula banyak pihak. Ini juga bisa berkaitan dengan permasalahan administrasi tanah dan lain sebagainya yang tidak hanya melibatkan BPN, seperti contoh, apabila ada kasus menyangkut tanah aset negara, maka kami perlu melakukan koordinasi dengan instansi terkait. Begitu pula saat sudah ada putusan pengadilan, maka kami menjalankan putusan pengadilan tersebut. Perihal tumpang tindih sertifikat maupun adanya indikasi pemalsuan sertifikat akan dilakukan uji materiil serta administrasi bukti sertifikat hak atas tanah, ujar sivac.

Adapun gelar uji materiil dilakukan BPN bersama kepolisian dan jaksa, apabila terbukti ada unsur kepalsuan dan indikasi pidana maka penegak hukum, akan melakukan penelusuran lanjutan. Disampaikan pula bahwa pihak BPN akan terus melakukan upaya khususnya membuka peluang sebesar-besarnya terkait pengaduan masyarakat berkenaan dengan data persoalan tumpang tindih sertifikat dan permasalahan tanah lainnya. Secara jelas, terdapat Keputusan Kepala BPN R1 Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang mengklasifikasikan akar konflik pertanahan dikarenakan kasus penguasaan dan kepemilikan tanah.

c. Nilai Ekonomis Tinggi dan Kemiskinan Banyak

Saat ini nilai ekonomis begitu tinggi bahkan sejak pemerintahan era orde baru, dimana berkaitan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dicanangkan pemerintah dan menitikberatkan pada pembangunan. Tuntutan atas pembangunan khususnya berkaitan dengan infrastruktur semakin tinggi guna pemerataan di semua wilayah Indonesia, hingga perkembangan akan kebutuhan masyarakat yang menyebabkan harga tanah naik. Masa orde baru pemerintah menetapkan suatu kebijakan khususnya menyangkut tanah tidak lagi merupakan sumber produksi maupun tak lagi sumber untuk

memakmurkan rakyat, melainkan menjadi aset pembangunan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi sehingga berdampak sangat merugikan kepentingan rakyat.

Pada keadaan itulah fungsi sosial dari tanah dikesampingkan, sebab seluruhnya berorientasi pada bisnis. Oleh karena itu, kasus berkenaan dengan sengketa tanah pada dasarnya bukanlah fenomena baru, melainkan sering terjadi hingga saat ini. Banyak masalah muncul sejak masyarakat mulai merasakan kekurangan tanah, karena bertambahnya jumlah penduduk dan harga naik. Pertumbuhan penduduk yang begitu cepat sehingga melahirkan suatu proses migrasi dan urbanisasi, sementara ketersediaan dari lahan jumlahnya tetap, dan menjadikan tanah sebagai komoditi ekonomi yang nilainya sangat tinggi pada setiap jengkalnya dan dipertahankan sedemikian rupa oleh masing-masing orang.

Berdasarkan penuturan pihak BPN, selain pertumbuhan penduduk yang begitu cukup tinggi, kebijakan yang dikeluarkan pemerintah zaman dulu seperti pelaksanaan kebijakan pajak tanah dan pemerintah partikelir yang merugikan hak penduduk atas sebidang tanah. Diberlakukannya aturan yang memberikan kebebasan pada swasta asing menyebabkan bertambahnya jumlah penduduk, dan menimbulkan kekurangan tanah baik pertanian maupun untuk pembangunan tempat tinggal.

Kemiskinan yang masih dialami banyaknya penduduk tentu adalah masalah yang kompleks serta dipengaruhi berbagai hal yang saling berhubungan, misalnya karena tingkat pendapatan, pendidikan, dan akses terhadap barang serta jasa lainnya menyebabkan teradinya perselisihan kepemilikan tanah, terlebih dilingkungan keluarga dengan keluarga, termasuk pihak lain. Kemiskinan saat ini tak bisa lagi dipahami hanya karena ketidakmampuan ekonomi, melainkan pula kegagalan dalam memenuhi hak dasar seseorang dalam menjalani kehidupan, misalnya saja untuk sekedar memiliki tanah sebagai tempat tinggal.

Khususnya berkenaan dengan pemenuhan kebutuhan tanah, masyarakat miskin tentu menghadapi masalah ketimpangan struktur atas penguasaan dan kepemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan serta kepemilikan lahan pertanian yang digarap. Selain itu, terbatasnya akses terhadap tanah pun menjadi salah satu faktor penyebab kemiskinan, khususnya terbatasnya aset dan sumberdaya produktif yang bisa diakses masyarakat miskin akibat pembangunan infrastruktur dan sarana lainnya.

d. Kesadaran Masyarakat Meningkat

Hal lain yang menjadi pemicu terjadi kasus sengketa tanah sehingga memunculkan konflik dan berdampak sosial politik di berbagai wilayah di Indonesia menurut pihak BPN kabupaten Gorontalo, disebabkan karena masyarakat mulai paham dan menyadari akan kebutuhan dan kepentingan pengurusan tanah yang mesti ditetapkan secara legal formal. Olehnya, masyarakat kemudian melakukan upaya apapun demi mempertahankan hak miliknya terutama berkaitan dengan masalah tanah demi mendapatkan *legal standing* yang kuat, dengan menempuh penyelesaian baik secara kekeluargaan maupun melalui proses hukum di pengadilan dan aparat terkait. Berikut beberapa hal yang menyebabkan sengketa dan konflik saat ini dimasyarakat yakni:

1. Adanya sengketa akibat putusan pengadilan, misalnya
 - a. tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak bersengketa
 - b. putusan pengadilan tak dapat dieksekusi sebab status penguasaan serta kepemilikan telah berubah
 - c. putusan pengadilan berakibat hukum berbeda terhadap kedudukan objek perkara yang sama
 - d. adanya sebuah permohonan tertentu berdasarkan putusan pengadilan yang telah *incracht*.
2. Adanya permohonan hak atas tanah yang berhubungan dengan *klaim* kawasan hutan, khususnya secara fisik sudah tak berfungsi sebagai hutan lagi.
3. Adanya sengketa batas serta pendaftaran tanah yang tumpang tindih sertifikatnya pada objek tanah yang sama.
4. Adanya *reclaiming* dan pendudukan kembali tanah yang sudah dibebaskan pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi.
5. Terdapat tanah atas klaim tanah ulayat (adat).
6. Masalah berkaitan dengan tanah perkebunan, seperti;
 - a. ganti rugi yang tidak tuntas diikuti tindakan kekerasan
 - b. pengambil-alihan tanah garapan rakyat yang sudah dikelola lebih dari dua puluh tahun untuk lahan perkebunan
 - c. perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga (tanah warisan).

Oleh karena itu, dapat peneliti simpulkan bahwa sengketa maupun konflik mengenai tanah karena

adanya kepentingan mengenai status penguasaan tanah tertentu yang belum dilekati hak atau masih menjadi tanah negara, maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu, namun menimbulkan gugatan karena suatu kepentingan dan juga menjadi kebutuhan hidup masyarakat. Sehingga menghadapi situasi dan kondisi tersebut di atas, hendaknya perlu partisipasi dan dukungan berbagai pihak, dalam mengelola informasi dan masalah administrasi berkenaan dengan tanah yang dikuasai.

KESIMPULAN

Penyebab Timbulnya Sengketa Tanah di Kabupaten Gorontalo yaitu; Kurangnya respon dan transparansi informasi di masyarakat, mengakibatkan data dan administrasi tidak valid sehingga berakibat tumpang tindihnya hak kepemilikan (sertifikat ganda); Tanah tetap sedangkan penduduk bertambah. Pertumbuhan penduduk yang begitu cepat sehingga melahirkan suatu proses migrasi dan urbanisasi, sementara ketersediaan lahan jumlahnya tetap, dan menjadikan tanah sebagai komoditi ekonomi yang nilainya sangat tinggi pada setiap jengkalnya sehingga dipertahankan sedemikian rupa oleh masing-masing orang; Nilai ekonomis tinggi dan kemiskinan banyak, berkenaan dengan pemenuhan kebutuhan tanah, masyarakat miskin tentu menghadapi masalah ketimpangan struktur atas penguasaan dan kepemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan serta kepemilikan lahan pertanian yang digarap. Selain itu, terbatasnya akses terhadap tanah pun menjadi salah satu faktor penyebab kemiskinan, khususnya terbatasnya aset dan sumberdaya produktif yang bisa diakses masyarakat miskin akibat pembangunan infrastruktur dan sarana lainnya; Kesadaran masyarakat meningkat, dimana masyarakat mulai paham dan menyadari akan kebutuhan dan kepentingan pengurusan tanah yang mesti ditetapkan secara legal formal. Olehnya, masyarakat kemudian melakukan upaya apapun demi mempertahankan hak miliknya terutama berkaitan dengan masalah tanah untuk mendapatkan legal standing yang kuat, dengan menempuh penyelesaian baik secara kekeluargaan maupun melalui proses hukum di pengadilan. Olehnya, Badan Pertanahan kiranya melakukan pemetaan ulang dengan melaksanakan survei ke lokasi yang masih banyak tanah belum terdaftar untuk meminimalisir oknum dalam pembuatan sertifikat ganda tanah yang merugikan, dan Masyarakat hendaknya berpartisipasi dalam mendukung program pemerintah terhadap pendaftaran tanah, dengan memberikan informasi dan data yang jelas demi tertibnya administrasi di badan pertanahan.

BIBLIOGRAFI

Book:

- Ahmad Chulaemi, SH, Hukum Agraria Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya, (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1996)
- Ali Achmad Chomzah, Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2003)
- Bambang Waluyo, Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Indonesia, (Jakarta : Sinar Grafika, 1996)
- Maria S.W.Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, edisi revisi, (Jakarta : Kompas, 2005)
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, Hukum Pendaftaran Tanah, (Bandung : Mandar Maju, 2008)
- Suparto Wijoyo, Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution), (Surabaya: Airlangga University Press, 2003)

Journal article:

- Nirwan Junus, Kebijakan Penataan Dan Pengaturan Kawasan Danau Jurnal Yuridis, Volume 6 No. 2 (2019) hlm 136-156
- Prasetyo Aryo Dewandaru dkk, Penyelesaian Sengketa Tanah Terhadap Sertifikat Ganda Di Badan Pertanahan Nasional, Notarius, Volume 13 Nomor 1 (2020) E-ISSN: 2686-2425, ISSN:2086-1702

Sofia Rachman, Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan, (Jakarta: Jurnal Cita Hukum, 2010), Vol. 2 No. 1

Wawancara

Wawancara Bapak Sivad Jahja Poliyama selaku Analis Hukum Pertanahan BPN Limboto

Sumber Lain

A.P.Perlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan PP No.24 Tahun 1997, cetakan I, (Bandung : Mandar Maju, 1994)

Mukti Fajar & Yulianto Achmad. *Dualisme penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.