

## TUMPANG TINDIH PERATURAN DAN ADMINISTRASI PERTANAHAN: AKAR MASALAH SENGKETA LAHAN KRONIS

Zahwa Garneshia Rahma Putri<sup>1</sup>, Mulseh Harry<sup>2</sup>

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Email: [zahwagarneshiarahma@gmail.com](mailto:zahwagarneshiarahma@gmail.com)<sup>1</sup>, [el.moehy77@syariah.uin-malang.ac.id](mailto:el.moehy77@syariah.uin-malang.ac.id)<sup>2</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi cara penyelesaian sengketa yang terjadi akibat tumpang tindih sertifikat hak milik atas tanah di Indonesia dengan menyelidiki penyebabnya, praktik administrasi pertanahan, serta metode penyelesaian sengketa tersebut. Dengan meningkatnya jumlah konflik agraria yang disebabkan oleh kesalahan administrasi, rendahnya kualitas pendaftaran tanah, dan perbedaan interpretasi peraturan, penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi pola penyelesaian sengketa secara menyeluruh dengan mengintegrasikan sudut pandang hukum positif dan dinamika kebijakan pertanahan.

**Kata Kunci:** Sengketa Pertanahan, Tumpang Tindih Sertipikat, Kepastian Hukum.

### ABSTRACT

*This study aims to analyze the mechanism for resolving overlapping land title disputes in Indonesia by examining the causes of disputes, land administration practices, and dispute resolution practices. From the increase in agrarian conflicts stemming from administrative errors, poor quality of land registration, to differences in regulatory interpretations, this study attempts to comprehensively map the patterns of dispute resolution by combining positive legal perspectives and land policy dynamics.*

**Keywords:** Land Disputes, Overlapping Certificates, Legal Certainty.

### A. PENDAHULUAN

Setiap individu memiliki hak mendasar terkait tanah, yang diakui keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikendalikan oleh Negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat." Berdasarkan pasal ini, tanah memegang peranan vital dalam kehidupan manusia, tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan pokok seperti pangan dan papan, tetapi juga hingga akhir hayat mereka, menandakan hubungan yang tak terpisahkan antara manusia dan tanah.

Proses pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang pada Pasal 1 angka (1) menjelaskan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian aktivitas administratif negara yang dilakukan secara berkelanjutan dan terstruktur. Aktivitas ini meliputi pengumpulan, pemrosesan, pencatatan, serta penyajian informasi fisik dan yuridis terkait setiap bidang tanah dan satuan rumah susun. Pada dasarnya, regulasi ini menekankan bahwa pendaftaran tanah adalah alat hukum yang esensial untuk memastikan kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Penataan tanah melalui Hukum Agraria dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan pemerataan akses terhadap tanah. Akan tetapi, dalam realitas sehari-hari, kompleksitas sistem agraria di Indonesia semakin menjadi-jadi.

Area perumahan dan berbagai sektor ekonomi produktif lainnya memerlukan ketersediaan lahan. Konflik terkait tanah di Indonesia muncul karena riwayat penguasaan tanah yang tidak setara dan sistem pengelolaan tanah yang kurang efektif. Bentuk konflik yang sangat rumit adalah klaim kepemilikan ganda atas satu bidang tanah, di mana terdapat

beberapa pihak yang mengklaim atau memegang sertifikat resmi atas tanah yang sama.

Sertifikat tanah adalah bukti sah yang memberikan jaminan hukum, sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 UUPA dan dijelaskan lebih detail dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Akan tetapi, di lapangan, tujuan ini seringkali sulit dicapai karena berbagai kendala. Dengan demikian, artikel ini bertujuan untuk mengevaluasi apakah proses pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tanah benar-benar dapat memberikan kepastian hukum dalam konteks sosial dan politik di Indonesia. Tulisan ini juga bertujuan untuk mengkaji seberapa efektif kebijakan pertanahan yang berlaku dan memberikan ide-ide baru untuk memperbaiki sistem pertanahan agar lebih terbuka dan bertanggung jawab.

## **B. METODOLOGI PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan normatif, yang menganalisis berbagai penelitian serupa dan peraturan yang relevan. Temuan dari penelitian ini mengindikasikan bahwa tumpang tindih sertifikat pada dasarnya berasal dari dua penyebab utama: kesalahan administrasi dan kelemahan dalam penerapan hukum.

## **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pendaftaran tanah sebagai instrumen jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah pada dasarnya dirancang melalui kerangka regulasi yang cukup jelas, dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hingga penyempurnaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Regulasi tersebut menegaskan bahwa proses pendaftaran tanah seharusnya mencakup rangkaian pekerjaan teknis dan administratif yang terukur, sebagai berikut:

- a. dokumentasi awal
- b. pengukuran batas fisik tanah
- c. pemetaan secara kartografis
- d. pencatatan hak beserta setiap bentuk peralihannya dalam buku tanah

Tetapi idealitas dari regulasi tersebut tidak sepenuhnya tercermin dalam implementasi di lapangan. Ketidakselarasan antara ketentuan normatif dan praktik administratif sering terlihat dalam bentuk ketidaktertiban data, baik pada tahap pengukuran, verifikasi riwayat tanah, maupun pencatatan pada sistem informasi pertanahan. Celah-celah tersebut membuka kemungkinan terjadinya tumpang tindih klaim, penerbitan sertifikat ganda, hingga praktik manipulasi data yang memanfaatkan kelemahan birokrasi. Apabila dalam praktik ditemukan dua atau lebih sertipikat yang diterbitkan atas satu bidang tanah yang sama, kondisi tersebut sudah pasti menunjukkan adanya ketidaksesuaian baik pada Data fisik sendiri mencakup informasi teknis mengenai lokasi, batas-batas bidang tanah, dan luas tanah, termasuk pula keterangan terkait keberadaan bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut. Perbedaan-perbedaan pada aspek fisik aspek data fisik maupun data yuridis yang melekat pada sertipikat. Sistem pendaftaran tanah yang menjalankan prinsip specialiteits dan publisitas seharusnya mampu meminimalkan kemungkinan terbitnya sertipikat lebih dari satu atas objek yang sama. Bahkan apakah sertipikat tanah benar-benar melindungi hak pemilik atau tanah secara keseluruhan atau hanya merupakan bukti fisik dari sertipikat masih dapat dipertanyakan.

Secara empiris, kasus tumpang tindih sertifikat tanah yaitu di mana dua atau lebih sertifikat diterbitkan untuk bidang tanah yang sama merupakan salah satu bukti paling nyata dari kompleksitas sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Sengketa ini tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan merupakan akumulasi dari berbagai persoalan di lapangan, baik yang bersumber dari kesengajaan individu maupun kelemahan sistemik dalam tata kelola pertanahan. Salah satu faktor umum yang sering ditemukan adalah tindakan pemohon yang

secara sengaja menunjukkan letak atau batas tanah yang tidak sesuai ketika proses pengukuran dilakukan, atau bahkan keberadaan surat bukti atau pengakuan hak yang mengandung ketidakbenaran atau kepalsuan. Sebelum reformasi pertanahan dijalankan secara lebih ketat, berbagai jenis bukti hak sering menjadi dasar pendaftaran tanah sebab dokumen-dokumen tersebut tidak selalu memiliki standar administrasi yang seragam sehingga rawan dipalsukan.

Adapun ketiadaan peta dasar pendaftaran tanah yang memadai pada wilayah tertentu memperburuk jumlah sengketa lahan kronis tersebut. sering kali tidak tersedia peta pendaftaran yang akurat dan terintegrasi pada sejumlah wilayah yang belum dilakukan pendaftaran tanah. Hal ini menyebabkan proses pengukuran lapangan sangat mengandalkan keterangan subjektif dari pemohon dan masyarakat sekitar, sehingga petugas ukur tidak memiliki referensi kartografis yang jelas. Beberapa factor di atas merupakan factor yang saling berkaitan dalam problematika tumpang tindih sertifikat tanah, sehingga sengketa tersebut tidak dapat dilihat sekadar sebagai kesalahan administratif semata.

Upaya mewujudkan kepastian dan ketertiban administrasi pertanahan tidak dapat dilepaskan dari mekanisme pendaftaran tanah yang diatur dalam hukum positif Indonesia. kualitas pendaftaran tanah menentukan kualitas kepastian hukum bagi masyarakat dan berpengaruh langsung terhadap stabilitas sosial, ekonomi, serta tata kelola pemerintahan. Oleh sebab itu, diperlukan penilaian mengenai bagaimana instrumen ini telah berjalan efektif serta di mana letak kekurangan yang masih menyisakan ruang sengketa, termasuk fenomena sertipikat ganda yang sebelumnya dibahas. Berangkat dari alasan tersebut, keberadaan Pasal 19 ayat (1) UUPA memberikan dasar normatif bahwa pendaftaran tanah meliputi serangkaian kegiatan teknis maupun yuridis yang mencakup pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah serta peralihan hak-hak tanah; dan pemberian surat tanda bukti hak yang mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat. Ketiga unsur yang telah dicantumkan menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu kesatuan rangkaian tahapan yang saling terkait dan bertujuan untuk mengumpulkan, memverifikasi, dan menyajikan informasi pertanahan secara lengkap. Kondisi demikian merupakan bukti bahwa sistem pendaftaran tanah belum sepenuhnya mampu melaksanakan fungsi *rechtszekerheid* atau jaminan ketertiban hukum yang menjadi tujuan utamanya.

Ketidakjelasan administrasi sertifikasi yang masih kerap ditemukan meskipun pendaftaran tanah telah memiliki dasar hukum yang kuat. Paradigma hukum yang menempatkan sertifikat sebagai satu-satunya bukti hak yang sah membuat aspek sosial, ekonomi, dan ekologis dari tanah sering terabaikan. Padahal, tanah merupakan komoditas atau aset legal. Penekanan berlebihan pada kekuatan sertifikat membuka ruang bagi spekulasi tanah. Akibatnya, sejumlah tanah bersertifikat bisa jadi dimiliki oleh perusahaan atau pemodal besar karena mereka mengklaim telah membelinya dari petani atau pemilik asli tanah. Namun, tanah tersebut telah ditelantarkan selama bertahun-tahun. Sehubungan dengan hal ini, pihak yang berekepentingan dapat menerima penyelesaian dalam kasus pertanahan tersebut sebagai bagian dari kepastian hukum yang diamanatkan oleh UUPA.

Perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan memainkan peran penting dalam menyediakan kerangka hukum yang jelas dan dapat diandalkan untuk penyelesaian konflik agraria. Peraturan pertanahan utama Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketidakstabilan dan ketidakpercayaan di kalangan masyarakat dapat terjadi ketika peraturan tidak berubah atau diubah dengan sering, terutama bagi petani dan masyarakat adat yang sering menjadi korban konflik agraria. Dengan memberikan jaminan atas hak kepemilikan dan penggunaan lahan bagi semua pihak, pemerintah dapat mengurangi kemungkinan konflik agraria yang disebabkan oleh ketidakpastian status kepemilikan tanah. Adapun berikut beberapa langkah atau instrumen legal yang dapat ditempuh dalam menghadapi sengketa overlapping hak atas tanah:

1. Penyelesaian sengketa tanah pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan utama hukum agraria, yakni menghadirkan kepastian hukum bagi para pihak yang memiliki atau menguasai tanah. Justru, dalam konteks konflik pertanahan di Indonesia yang sering kali melibatkan hubungan sosial. Logika ini muncul karena sengketa tanah pada umumnya menyangkut dimensi sosial dan ekonomi masyarakat. Pengadilan memang bertujuan memberikan keadilan dan kepastian hukum secara otoritatif, namun putusan hakim tidak selalu mampu mengembalikan hubungan sosial yang retak akibat konflik. Karena itu, jalur litigasi lebih tepat dijadikan opsi terakhir ketika berbagai upaya damai telah gagal, atau ketika konflik telah mencapai tahap yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah.

Namun, Upaya penyelesaian sengketa tanah tidak pernah bersifat sederhana karena melibatkan aspek hukum, administratif, dan sosial secara bersamaan. Apabila penyelesaian sengketa hanya diarahkan pada pencarian siapa yang benar dan siapa yang salah, maka proses tersebut cenderung berujung pada kebuntuan. Paradigma menang-kalah yang sering kali gagal menghasilkan keputusan yang benar-benar menguntungkan para pihak. Meskipun jalur litigasi memberikan kepastian hukum secara formal, tidak selalu mampu menghadirkan rasa keadilan substantif. Bahkan ketika putusan telah dijatuhkan, pelaksanaannya bisa menghadapi resistensi atau ketidakpuasan dari pihak yang kalah. Hal tersebut merupakan bukti bahwa jalur litigasi bukanlah solusi yang mampu menjawab keseluruhan dimensi konflik agraria. Jalur litigasi hanya bekerja pada tataran “legal truth”, sementara sengketa tanah pada kenyataannya juga menyangkut “social truth” dan “historical truth”.

2. Sama halnya dengan jalur litigasi, non-litigasi pun tidak sederhana. Penyelesaian damai membutuhkan kesediaan para pihak untuk mengemukakan kronologi penguasaan tanah secara jujur dan berkompromi. Sering kali, masyarakat yang sudah telanjur dilanda ketegangan akibat sengketa memiliki hambatan emosional pada tahap ini. Alasan lain Adalah meningkatnya gugatan terkait tumpang tindih kepemilikan sertifikat hak atas tanah dapat dibaca sebagai indikator kegagalan sistem administrasi pertanahan dalam memastikan kepastian hukum di tingkat awal. Sehingga akar dari masalahnya tidak semata-mata sosial namun juga administrative.

Kantor Pertanahan mengambil peran sebagai fasilitator yang memfokuskan pada mediasi antar pihak yang bersengketa, meski tanpa menghilangkan hak salah satu pihak untuk menempuh jalur hukum apabila upaya damai tidak membuahkan hasil. Mekanisme ini memastikan bahwa konflik tumpang tindih sertifikat dapat diselesaikan lebih cepat, murah, dan dengan nuansa kearifan lokal. Meskipun demikian, klien tetap memiliki opsi untuk mengajukan gugatan apabila mediasi gagal mencapai kesepakatan.

Pada kedua jalur penyelesaian tersebut kantor pertanahan berperan sebagai fasilitator yang menjembatani kepentingan para pihak sebelum perkara berkembang menjadi konflik hukum yang lebih luas. Pendekatan yang dilakukan lembaga ini menempatkan mediasi sebagai langkah awal yang diprioritaskan, karena mekanisme ini dinilai lebih mampu memberikan ruang dialog. Adanya pilihan litigasi merupakan jaminan bahwa proses mediasi tidak memaksakan perdamaian semu. Para pihak tetap dapat mengajukan gugatan ke pengadilan apabila proses mediasi tidak menghasilkan kesepakatan yang adil atau jika salah satu pihak merasa haknya dirugikan. Oleh sebab BPN berfungsi sebagai mediator hanya untuk membantu kedua pihak menyelesaikan sengketa pertanahan secara damai, penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi merupakan metode penyelesaian sengketa yang sifatnya sukarela. Namun, sangat disarankan untuk dilakukan sebelum pihak melakukan penyelesaian melalui jalur hukum. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan menegaskan bahwa pihak harus melakukan mediasi sebelum keputusan sengketa dibuat oleh hakim. Meskipun dalam mediasi tersebut tidak mewajibkan untuk menghasilkan perdamaian, namun sekiranya mediasi wajib untuk dilakukan.

Penyelesaian sengketa tumpang tindih sertifikat tanah pada dasarnya menuntut pendekatan yang berlapis sebab sengketa-sengketa ini menguji integritas sistem administrasi pertanahan. BPN (Badan Pertanahan Nasional), merujuk pada Pasal 66 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016, diberi kewenangan untuk melakukan pemeriksaan, pembatalan, maupun perbaikan sertifikat jika terbukti terdapat kesalahan administrative. Kewenangan tersebut memungkinkan penyelesaian dilakukan secara lebih cepat dan efisien dikarenakan substansi permasalahan sering kali terletak pada proses registrasi yang tidak akurat, bukan semata-mata pada sengketa kepemilikan yang substantif. Namun, dalam regulasi yang sama juga mengarahkan agar penyelesaian sengketa tidak serta-merta bertumpu pada kewenangan korektif, melainkan mengedepankan pendekatan nonkonfrontatif melalui musyawarah atau mediasi. Tetapi terlepas dari hal tersebut, apabila upaya administratif tidak menghasilkan penyelesaian, maka keabsahan sertifikat diuji berdasarkan asas pembuktian melalui pengadilan. Kedua jalur penyelesaian sengketa yang telah dipaparkan pada dasarnya merupakan respons terhadap persoalan tumpang tindih regulasi dan lemahnya administrasi pertanahan yang telah berlangsung secara kronis. Berangkat dari akar persoalan yang tidak berhenti pada kesalahan teknis seperti peta dasar yang tidak tersedia atau pengukuran lapangan yang keliru, namun juga disertai dengan dualisme kewenangan hingga implementasi aturan yang sering kali tidak konsisten di tingkat lokal.

#### **D. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka dapat ditarik Kesimpulan bahwa sengketa tumpang tindih sertifikat merupakan konsekuensi dari lemahnya tata kelola administrasi pertanahan yang berlangsung secara kronis dan tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan hukum formal semata. Beragam kerangka hukum telah menyediakan dasar yang cukup kuat untuk mewujudkan kepastian hukum, namun implementasi dalam realitanya justru berbanding terbalik. Sehingga lahirlah kompleksitas yang menyebabkan sertifikat ganda dan klaim tumpang tindih yang berulang di berbagai wilayah Indonesia.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Gusti Putu Ery Aditya Purna, Komang Febrinayanti Dantes, & Muhamad Jodi Setianto. (2023). Upaya penanganan sengketa tumpang tindih (overlapping) sertifikat hak terhadap suatu bidang tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasemi. *Jurnal Locus Delicti*, 4(2), Oktober 2023.
- Parsaulian, A. P., & Sudjito. (2019). Masalah tumpang tindih sertifikat hak milik atas tanah di Kota Banjarbaru (Putusan Nomor: 24/G/2014/PTUN.BJM). *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(1), 129–135.
- Murry Darmoko A., N. T. F. (2022). Langkah hukum terhadap sengketa tumpang tindih (overlapping) atas hak sertifikat tanah (Studi kasus putusan nomor 181/B/2020/PT.TUN.SBY). *Judiciary*, 11(1).
- Febriyanto, H. I. (2025). Penyelesaian sengketa tumpang tindih hak atas tanah yang diterbitkan dari pendaftaran tanah sistematis lengkap. *Case Law – Journal of Law*, 6(1).
- Agustin Ali, A., Junus, N., & Elfikri, N. F. (2025). Peran Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian tumpang tindih penguasaan kepemilikan tanah di Kecamatan Bulango Utara, Desa Tuloa, Kabupaten Bone Bolango. *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum dan Ilmu Sosial*, 3(1), 10–21.
- Aksinudin, S. (2023). Implikasi pertanahan dalam penanganan konflik agraria di Indonesia. *Jurnal Litigasi (e-Journal)*, 24(2), 184–204.
- Romadhoni, Dimas Eko (2022). Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh Mediator Kantor Pertanahan Kota Semarang. *Skripsi, Universitas Islam Sultan Agung*, 42-52
- Fajri, Akmal, Erwien Adisiswanto, dan Wahibatul Maghfuroh. “Peran Kantor Pertanahan dalam Mengoptimalkan Penyelesaian Konflik Tanah di Kota Probolinggo (Studi di Kantor Pertanahan Kota Probolinggo).” *Jurnal IUS* 13, no. 1 (Maret 2025): 25–44.

- Bangol, Dewi Warda, Ronny A. Maramis, dan Elko L. Mamesah. “Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Lembaga Adat (Studi Kasus di Desa Tanamon Kecamatan Sinonsayang Kabupaten Minahasa Selatan).” Jurnal Warda, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, 2023, hlm 44-52
- Gustio, Andrian. Penyelesaian Sengketa Pemberian Hak Milik di Atas Tanah Ulayat di Kabupaten Dharmasraya. Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Islam Riau, 2022, hlm. 40–45.