

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Menangani Sengketa Pertanahan

Galih Orlando

STIT Al Bukhori Labuhanbatu

Email:oriando_racing_team@yahoo.com

ABSTRAK. Keberadaan tanah semakin penting sehubungan dengan makin tingginya pertumbuhan penduduk dan pesatnya kegiatan pembangunan yang menyebabkan kebutuhan akan tanah juga semakin meningkat, sementara di pihak lain persediaan akan tanah relatif sangat terbatas. Ketimpangan antara peningkatan kebutuhan manusia akan tanah dengan keterbatasan ketersediaan tanah sering menimbulkan benturan kepentingan di tengah-tengah masyarakat. Terjadinya benturan kepentingan menyangkut sumber daya tanah tersebutlah yang dinamakan masalah pertanahan. Dalam mencari penyelesaian dari sengketa pertanahan tersebut diperlukan kebijakan dari pelaksana kekuasaan Negara (Pemerintah) dalam hal pengaturan dan pengelolaan di bidang pertanahan terutama dalam hal pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatannya termasuk dalam upaya penyelesaian sengketa pertanahan yang timbul. Pengaturan kewenangan BPN dalam menangani sengketa pertanahan, diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Adapun untuk teknis pelaksanaan dari kewenangan tersebut, diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan dan saat ini telah diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016.

Kata Kunci: Kewenangan, Sengketa, Penyelesaian.

Authority Of The National Land Agency In Handling Land Dispute

Galih Orlando

STIT Al Bukhori Labuhanbatu

ABSTRACT. *The existence of land is increasingly important due to the increasing population growth and the rapid development activities that cause the need for land is also increasing, while on the other hand the supply of land is relatively very limited. The imbalance between increasing human need for land with limited land availability often creates a conflict of interest in the midst of society. The occurrence of conflicts of interest concerning land resources is called land issues. In seeking the settlement of land disputes, the policy of the State authority (Government) in the case of land management and management, especially in the case of ownership, control, use and utilization is included in the effort to resolve the embroiled land disputes. Arrangement of authority of BPN in handling land dispute, regulated in Regulation of Head of BPN Number 4 Year 2006 concerning Organization and Administration of Regional Office of National Land Agency and Land Office. As for the technical implementation of such*

authority, regulated in Head of BPN RI Regulation No. 3 of 2011 on Management of Assessment and Handling of Land Cases and currently has been replaced by the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial / Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 11 of 2016.

Keywords: Authority, Land Dispute, Dispute Settlement.

A. Latar Belakang

Manusia sebagai makhluk sosial dalam setiap berinteraksi di setiap lini kehidupan terkadang tidak terlepas dari berbagai sengketa hak atas tanah. Keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah. Untuk itulah diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah. (Sutedi Adrian, 2014:31)

Kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan berarti bahwa setiap warga negara Indonesia dapat menguasai tanah secara aman dan mantap. (Arie Sukanti Hutagalung, 2001:1) Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu/lamanya seseorang dapat mempunyai/menguasai tanah sesuai dengan isi kewenangan dari hak atas tanah tersebut, sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasaan *illegal* ataupun dari penguasa.

Ketimpangan antara peningkatan kebutuhan manusia akan tanah dengan keterbatasan ketersediaan tanah sering menimbulkan benturan kepentingan di tengah-tengah masyarakat. Terjadinya benturan kepentingan menyangkut sumber daya tanah tersebutlah yang dinamakan masalah pertanahan. (Jamil Anshari, 2003: 1) Masalah pertanahan juga ada yang menyebut sengketa atau konflik pertanahan. Secara etimologi, istilah "masalah" diartikan sebagai sesuatu yang harus diselesaikan, persoalan, sedang istilah "sengketa" dimaksudkan sebagai sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran/perbantahan, pertikaian/perselisihan, perkara di pengadilan, dan "konflik" adalah percekocokan, perselisihan, pertentangan.

Pada prinsipnya setiap sengketa pertanahan dapat diatasi dengan norma dan aturan-aturan yang ada, atau dengan kata lain diselesaikan berdasarkan hukum yang berlaku. Bahkan terhadap sengketa pertanahan yang menyangkut aspek politik, ekonomi, sosial-kultural, dan pertahanan keamanan, tetap diasiasi penyelesaiannya dengan ketentuan hukum yang ada, sebab semua peraturan yang diterbitkan oleh Pemerintah pada dasarnya merupakan resultante dari faktor-faktor ekonomi, politik, sosial, budaya dan pertahanan keamanan, yang kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Tanpa diketahui oleh orang banyak ternyata Badan Pertanahan Nasional dapat menyelesaikan sengketa tanah yang timbul tanpa harus melalui pengadilan, jika memang hal tersebut diadakan ke Badan Pertanahan Nasional. Kewenangan yang diberikan kepada instansi Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara prosedural dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan kajian dan pendekatan kepada para pihak yang bersengketa, tentunya dengan terlebih dahulu salah satu pihak mengajukan permohonan untuk diselesaikan masalahnya karena bersengketa dengan pihak lain, sementara pihak lain tersebut juga tidak keberatan permasalahannya

diselesaikan oleh instansi yang mengelola bidang pertanahan, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Penanganan sengketa pertanahan melalui Mediasi di Badan Pertanahan Nasional tidak dikenakan biaya kepada para pihak yang bersengketa tersebut.

mempergunakan hak tersebut tidaklah jarang menimbulkan berbagai masalah atau sengketa-sengketa yang terkait dengan tanah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian sengketa adalah sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, pembantahan perkara yang kecil dapat juga menimbulkan besar, daerah yang menjadi rebutan. Sedangkan, pengertian sengketa menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 2011 dimuat dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa:

“Sengketa pertanahan yang selanjutnya disingkat sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis”

Sengketa tanah terjadi karena tanah mempunyai kedudukan yang penting yang dapat membuktikan kemerdekaan dan kedaulatan pemilikinya. Sampai saat ini masih ada tanah-tanah yang belum memiliki surat bukti hak atas tanah karena merupakan warisan hukum adat maupun hak-hak atas tanah menurut hukum kolonial sehingga menimbulkan persoalan tersendiri dan setiap tahunnya sengketa pertanahan cenderung mengalami peningkatan, baik di wilayah perkotaan maupun pedesaan.

Untuk tahapan penyelesaian sengketa tanah melalui Badan Pertanahan Nasional sendiri dapat dilihat secara umum sebagaimana diatur dalam pasal 27 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 adalah:

- a. Penelitian/pengolahan data pengaduan;
- b. Penelitian lapangan;
- c. Penyelenggaraan Gelar Kasus;
- d. Penyusunan risalah pengolahan data;
- e. Penyiapan berita acara/surat/keputusan; dan/atau
- f. Monitoring dan evaluasi terhadap hasil penanganan sengketa.

Untuk mengetahui secara jelas mengenai kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan itulah penelitian ini dilakukan, tentunya dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal itu penting karena apabila ada landasan hukum yang jelas disertai contoh implementasi yang sudah dilaksanakan, maka diharapkan sengketa pertanahan yang terus bertambah mendapatkan cara yang tepat dan cepat untuk penyelesaiannya secara tuntas. Hal yang demikianlah yang menjadi urgensi dari penelitian yang akan dilakukan, sehingga pada akhirnya dapat menyelesaikan dan mengurangi secara kuantitatif jumlah sengketa pertanahan yang timbul di tengah-tengah masyarakat.

B. Pembahasan

1. Landasan Yuridis Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Menangani Sengketa Pertanahan

Sebagai landasan hukum penyelesaian sengketa pertanahan diperlukan suatu ketentuan hukum materil yang akan menjadi landasan hukum bagi segala aspek menyangkut objek tanah, di samping landasan hukum formilnya (Hukum Acara). Dalam mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan pada umumnya diatur dalam

Hukum Acara (Hukum Formal), yaitu *Herziene Indonesische Reglement* (HIR).

Landasan Yuridis kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam menangani Sengketa Pertanahan:

a. Pancasila sebagai Landasan Filosofis Penyelesaian Masalah/Sengketa Pertanahan.

Pancasila adalah dasar falsafah Negara Kesatuan Republik Indonesia tercermin dalam Pembukaan Alinea keempat UUD 1945 Pancasila sebagai dasar kerohanian, juga merupakan asas hukum agraria yang khusus. Dalam pada itu harus diambil sebagai pedoman-pedoman yang kemudian harus menjadi pegangan dalam menyusun Hukum Agraria (Hukum Tanah Nasional), dan untuk dipedomani.

b. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan landasan konstitusional yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur pengelolaan sumber daya tanah sebagai salah satu bagian dari sumber daya agraria. Untuk merealisasikan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang memberikan wewenang kepada pemerintah berdasarkan konsep “dikuasai negara”, agar :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 2) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi (tanah), air, dan ruang angkasa itu;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan kewenangan untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, jelaslah menunjukkan bahwa wewenang agraria (pertanahan) merupakan wewenang pemerintah pusat, tidak memberikan wewenang kepada pemerintahan daerah, lembaga pemerintahan, atau departemen tertentu, ataupun kepada masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan kewenangan agraria (pertanahan) jika tidak didelegasikan dalam suatu peraturan tertentu.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, secara langsung dan tidak langsung memberikan landasan hukum kepada pemerintah untuk mengatur segala aspek yang timbul dari hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan badan hukum dengan bumi (tanah) dan sumber daya agraria lainnya, termasuk di dalamnya untuk mengatur penyelesaian permasalahan yang timbul dari hubungan-hubungan hukum tersebut.

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan ketentuan hukum materiil yang menjadi landasan bagi segala aspek penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan menyangkut objek tanah. Untuk mencapai tujuan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA memuat ketentuan-ketentuan materiil untuk mengatur objek tanah dinyatakan di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. UUPA sebagai Hukum Tanah Nasional berlandaskan pada Hukum Adat mengenai tanah yang berkonsep komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak penguasaan yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan yang dalam Pasal 6 UUPA dinyatakan sebagai fungsi sosial.

d. Perpres Nomor 10 Tahun 2006

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, merupakan landasan hukum bagi Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam struktur organisasi BPN dibentuk satu kedeputian, yakni Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 menugaskan kepada Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, yakni meliputi perumusan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan. Di dalam Pasal 23 dinyatakan bahwa Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan menyelenggarakan fungsi, yaitu :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan;
- b. Pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa, dan konflik pertanahan;
- c. Penanganan masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non hukum;
- d. Penanganan perkara pertanahan;
- e. Pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya;
- f. Pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan yang berkaitan dengan pertanahan;
- g. Penyiapan pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk melengkapi pelaksanaan fungsi tersebut, berdasarkan Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 disusun Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan. Salah satu fungsi Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah menyelenggarakan pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Dalam menjalankan tugasnya menangani permasalahan pertanahan BPN melakukan upaya antara lain melalui mediasi

Dengan demikian pembentukan kedeputian tersebut menyiratkan 2 hal, yaitu (Maria S.W. Sumardjono : 7)

- a. Bahwa penyelesaian berbagai konflik dan sengketa pertanahan itu sudah merupakan hal yang sangat mendesak sehingga diupayakan membentuk kedeputian untuk penanganannya;
- b. Terdapat keyakinan bahwa tidak semua sengketa harus diselesaikan di pengadilan.

e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dalam rangka penanganan dan penyelesaian Masalah Pertanahan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan beberapa peraturan yaitu:

1. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan
2. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan.

3. Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.
4. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.
5. Peraturan Kepala Badan Pertanahan RI No.11 Tahun 2009 Tentang Kebijakan dan Strategi Kepala BPN RI Menangani dan Menyelesaikan Sengketa
6. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan penanganan kasus pertanahan.
7. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang penyelesaian kasus Pertanahan.

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan. Kekuasaan merupakan : “Kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, charisma atau kekuatan fisik”.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa jermannya, yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Sebelum dijelaskan pengertian teori kewenangan, berikut ini disajikan konsep teoritis tentang kewenangan. Menurut H.D.Stoud, seperti dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah: “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.(Ridwan HR, 2008 : 110)

Untuk mendapatkan kejelasan tentang kewenangan, perlu dikemukakan pendapat Philipus M. Hadjon, yaitu: "Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Ketika dilakukan kajian secara cermat ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum privat maupun konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep hukum Indonesia, istilah kewenangan atau wewenang digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam hukum nasional, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik". (Urip Santoso :129)

Dengan demikian pemerintah menjadi pihak yang wajib dan berwenang mengatur, mengurus dan mengawasi tanah-tanah di Indonesia.

Kewenangan penguasaan Negara atas tanah di Indonesia, berkaitan dengan wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi. Berkaitan dengan itu dalam hak penguasaan, Negara hanya melakukan *bestuursdaad* (tindakan administrasi) dan *beheersdaad* (tindakan pengurusan) dan tidak melakukan *domaindaad* (tindakan pemilikan). (Bagir Manan, 1999 : 1-2)

Bahwa dipandang belum efektif dalam penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan, sehingga Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus pertanahan. Dalam Pasal 1 Peraturan Nomor 11 Tahun 2016 disebutkan:

1. Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan.
 2. Sengketa Tanah yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Kemudian Pasal 3 dijelaskan Ruang lingkup Peraturan Menteri ini, meliputi:
 - a. Penyelesaian Sengketa dan Konflik;
 - b. Penyelesaian Perkara;
 - c. Pengawasan dan Pengendalian; dan
 - d. Bantuan Hukum dan Perlindungan Hukum.
- 2. Dasar Hukum dan Landasan Penyelesaian Sengketa atas Tanah Banda Pertanahan Nasional**

Sengketa tanah yang selalu menjadi permasalahan besar dan penting pada Negara berkembang, terutama di Indonesia yang dikenal dengan wilayahnya yang luas dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal tersebut bukan suatu hal yang mustahil, terbuka kemungkinan timbulnya perselisihan atau sengketa tanah tanah baik materiil maupun secara formal.

Tanah merupakan suatu kebutuhan dan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan di kelola secara nasional maka untuk menjaga kehidupan berbangsa, untuk kehidupan bernegara yang aman.maka perlu Pengelolaan tanah yang baik dalam hal ini termasuk juga untuk menyelesaikan masalah, sengketa, dan konflik pertanahan yang timbul.

Berdasarkan maksud dan tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam rangka kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19, 23, 32, dan 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang telah diatur oleh Pemerintah yang menyelenggarakan Pendaftaran Tanah yang bersifat *Rechts Cadaster* dengan asas bahwa terhadap bidang tanah perlu suatu penguasaan secara Fisik maupun secara Yuridis untuk orang tersebut berhak atas tanahnya.

Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, mengenai hak menguasai Negara atas Tanah telah menentukan kewenangan Negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan tersebut yang telah diatur secara tegas, akan tetapi masyarakat yang sulit untuk diatur maka sering terjadi konflik dan sengketa yang sering terjadi di negeri ini, maka untuk memberikan sesuatu hak atas tanah adalah kewenangan Pemerintah yang dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan hal tersebut maka kewenang pemberian hak tersebut dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, sehingga setiap perselisihan maupun persengketaan hak atas tanah merupakan pula sebagian dari tugas pemerintah di dalam fungsi administrasi. (Rusmadi Murad, 1991: 14) Bidang pertanahan, belum ada suatu peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit memberikan dasar hukum penerapan alternatif penyelesaian sengketa. Hal ini

tidak dapat dijadikan alasan untuk tidak menumbuh kembangkan lembaga alternatif penyelesaian sengketa di bidang pertanahan berdasarkan dua alasan, yakni pertama, didalam setiap sengketa perdata yang diajukan di Pengadilan Negeri, hakim selalu mengusulkan untuk penyelesaian secara damai oleh para pihak, sesuai dengan Pasal 130 HIR ayat (2). Kedua, secara eksplisit cara penyelesaian masalah berkenaan dengan bentuk dan dasarnya ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah diupayakan melalui musyawarah.

Tahun 1999, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pertanahan, guna menangani dan menyelesaikan sengketa tanah yang muncul, agar penanganannya dapat dilaksanakan secara terkoordinasi antar unit kerja di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dan instansi lain.

Penyelesaian sengketa melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa, dengan berjalannya waktu secara implisit dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional dibentuk satu kedeputian yakni:

Pasal 21 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional:

“Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan sengketa dan Konflik Pertanahan sebagai unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan.”

Pasal 22 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional “Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan sengketa dan Konflik Pertanahan mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan.”

Pasal 23 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengkajian dan penanganansengketa dan konflik pertanahan;
- b. Pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa,dan konflik pertanahan;
- c. Penanganan masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non hukum;
- d. Penanganan perkara pertanahan;
- e. Pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflikpertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya;
- f. Pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan yang berkaitan denganpertanahan;
- g. Penyiapan pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang,dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturanperundang-undangan yang berlaku.”

Pembentukan kedeputian tersebut menyiratkan dua hal. Pertama bahwa penyelesaian berbagai konflik dan sengketa pertanahan itu sudah merupakan hal yang mendesak sehingga diupayakan membentuk kedeputian untuk penanganannya. Kedua, terdapat keyakinan bahwa tidak semua sengketa harus diselesaikan melalui pengadilan.(Maria SW Sumardjono, 2008 : 7)

Badan Pertanahan Nasional selain itu pula telah menerbitkan Petunjuk Teknis Penanganan masalah Pertanahan melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007, (Maria SW Sumardjono, 2008 : 7) yang mengatur mengenai Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, sebagai pedoman bagi mediator yang ditunjuk oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam menangani proses mediasi. Petunjuk teknis ini bertujuan agar terdapat keseragaman, kesatuan pemahaman dan ataupun standarisasi bagi mediator yang ditunjuk dalam proses mediasi.

Penyelesaian sengketa hukum yang merupakan sebagian dari tugas-tugas yang harus dipikul Badan Pertanahan Nasional, kedeputian bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan dan bukan hanya sekedar kewajiban melainkan sudah merupakan kebutuhan teknis bagi aparatnya yang memerlukan penanganan secara sungguh-sungguh melalui cara-cara, prosedur dan pola yang konsisten.

3. Asas-asas dalam Penyelesaian Sengketa

Asas-asas yang harus diperhatikan dalam menyelesaikan sengketa tanah khususnya adalah asa penguasaan dan pemilikan tanah. Asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dan perlindungan yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional Indonesia kepada para pemegang hak atas tanah, sebagai hukumnya suatu “negara yang berdasarkan atas hukum”, seperti yang ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 adalah:(Arie S Hutagalung, 2005 : 377-378)

- a. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional Indonesia;
- b. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya, tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana;
- c. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh Hukum terhadap gangguan oleh siapapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa atau pemerintah sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.
- d. Bahwa oleh Hukum disediakan berbagai sarana hukum menanggulangi gangguan hukum yang ada:
 - 1) Gangguan oleh sesama anggota masyarakat : gugatan perdata melalui Pengadilan Umum atau meminta perlindungan Bupati/ Walikota.
 - 2) Gangguan oleh penguasa : gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara.
- e. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang, haruslah melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama. Baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
- f. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut diatas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan/atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya;

- g. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, yang tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, dapat dilakukan pengambilannya secara paksa. Tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya;
- h. Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pihak yang mempunyai tanah berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian;
- i. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut haruslah sedemikian rupa hingga bekas yang mempunyai tanah tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

4. Tahapan Mediasi

Berdasarkan keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan Nomor 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Tahapan Mediasi dijelaskan bahwa mekanisme mediasi adalah sebagai berikut:

a. Tahap Pra Mediasi

- 1) Persiapan untuk mempertemukan kedua belah pihak
 - a) Mengetahui pokok masalah dan duduk masalah.
 - b) Apakah masalah tersebut dapat diselesaikan melalui mediasi atau tidak.
 - c) Pembentukan tim penanganan sengketa tentative, tidak keharusan, ada kalanya pejabat structural yang berwenang dapat langsung menyelenggarakan mediasi.
 - d) Penyiapan bahan, selain persiapan prosedur disiapkan bahan-bahan yang diperlukan untuk melakukan mediasi terhadap pokok sengketa, resume telaahan. Agar mediator sudah menguasai substansi masalah, meluruskan persoalan, saran bahkan peringatan jika kesepakatan yang diupayakan cenderung melanggar peraturan di bidang pertanahan, misalnya melanggar kepentingan pemegang hak tanggungan, kepentingan ahli waris lain, melanggar hakekat pemberi haknya (berkaitan dengan tanah retribusi)
 - e) Menentukan waktu dan tempat mediasi.

Tahap ini, pihak Badan Pertanahan Nasional baik di tingkat kabupaten, kotamadya ataupun provinsi, memperoleh pengaduan dari masyarakat mengenai adanya suatu sengketa yang terjadi. Berdasarkan pengaduan atau pemohon penyelesaian sengketa yang diterima, pihak Badan Pertanahan Nasional menganalisa masalah yang diajukan, melihat kemungkinan apakah terhadap permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan proses mediasi.

Sengketa yang terjadi diduga dapat diselesaikan dengan mediasi, maka pihak Badan Pertanahan Nasional membentuk suatu tim penanganan sengketa secara tentatif. Hal ini tidak selalu wajib dilakukan, jika keadaan memungkinkan, maka pejabat struktural di lingkungan Badan Pertanahan Nasional tersebut dapat menyelenggarakan prosedur mediasi.

Tim atau pejabat struktural yang ditunjuk kemudian menyiapkan bahan dan prosedur untuk melaksanakan proses mediasi sesuai dengan keadaan sengketa, sehingga mediator dalam melaksanakan tugasnya dapat menguasai substansi masalah, serta meluruskan persoalan, memberikan saran, bahkan mengingatkan para pihak yang bersengketa jika kesepakatan yang dikehendaki para pihak cenderung melanggar

peraturan pertanahan yang ada. Mediator harus bersifat netral dan kooperatif terhadap kedua belah pihak.

2) Undangan :

- a) Disampaikan kepada para pihak yang berkepentingan, instansi terkait (apabila dipandang perlu) untuk mengadakan musyawarah penyelesaian sengketa dimaksud, dan diminta untuk membawa serta data atau informasi yang diperlukan.
- b) Penataan struktur pertemuan dengan posisi tempat duduk huruf U seat atau lingkaran. Bertujuan untuk memberikan suasana yang hangat dan kekeluargaan sehingga dalam proses mediasi, para pihak merasa dihargai, dan bersikap terbuka dalam mengemukakan dan menyelesaikan sengketa yang ada.

b. Tahap Mediasi

1. Kegiatan Mediasi

Tahap ini sudah memasuki tahap mediasi, dimana para pihak dan mediator menjalankan fungsinya sebagai mediator yang memfasilitasi para pihak untuk bernegosiasi untuk menyelesaikan sengketa diantara para pihak.

Tahap ini, mediator berfungsi :

- a) Mengatasi hambatan hubungan antar pihak (hubungan personal antar pihak)
- b) Mencairkan suasana diantara kedua belah pihak yang bersengketa, suasana akrab, tidak kaku.
- c) Penjelasan peran mediator
 - 1) Sebagai pihak ketiga yang tidak memihak (berkedudukan netral)
 - 2) Kehendak para pihak tidak dibatasi
 - 3) Kedudukan para pihak dan kedudukan mediator harus netral
 - 4) Kunci dari sesi ini adalah penegasan mengenai kesediaan para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui mediasi dan oleh mediator Badan Pertanahan Nasional
- d) Klasifikasi para pihak
 - 1) Para pihak mengetahui kedudukannya
 - 2) Dikondisikan tidak ada rasa apriori pada salah satu pihak atau kedua belah pihak dengan objektivitas penyelesaian sengketa, kedudukan, hak, dan kewajiban sama.
 - 3) Masing-masing berhak memberikan dan memperoleh informasi atau data yang disampaikan lawan.
 - 4) Para pihak dapat menambah atau meminta klarifikasi dari lawan dan wajib menghormati pihak lainnya.
 - 5) Pengaturan pelaksanaan mediasi

2. Menyamakan pemahaman dan menetapkan agenda Musyawarah

3. Identifikasi kepentingan

4. Generalisasi opsi-opsi para pihak

Tahap ini para pihak mengemukakan keinginannya, kemudian dilakukan generalisasi alternatif yang mengakomodasi keinginan para pihak tersebut. Tahap ini dapat berjalan lancar ataupun sangat sulit. Para pihak dapat bertahan dengan keinginannya masing-masing dan tidak mau bernegosiasi. Peran mediator sangat dibutuhkan untuk memperingatkan para pihak mengenai tujuan dari dilaksanakannya mediasi. Mediator dengan pengetahuannya sebagai pegawai Kantor Pertanahan, juga

dapat memberi saran atau masukan mengenai opsi-opsi yang dipilih oleh para pihak agar tidak melanggar peraturan di bidang Pertanahan.

5. Penentuan opsi yang dipilih

- a) Ada daftar opsi yang dipilih
- b) Pengkajian opsi-opsi tersebut oleh masing-masing pihak
- c) Menentukan menerima atau menolak opsi tersebut
- d) Menentukan keputusan menghitung untung rugi bagi masing-masing pihak
- e) Para pihak dapat konsultasi pada pihak ketiga misalnya : pengacara, para ahli mengenai opsi-opsi tersebut
- f) Kemampuan mediator akan diuji dalam sesi ini

Tahap ini masing-masing pihak yang telah mengemukakan keinginan-keinginan para pihak dan menawarkan keinginan dari pihak yang satu kepada pihak lain, membuat beberapa opsi penyelesaian masalah berdasarkan keinginan kedua belah pihak. Mediator dalam hal ini harus bersikap netral dan tidak memihak, dan menekankan kepada para pihak bahwa mediasi ini bertujuan untuk menyelesaikan sengketa dengan cepat dan dengan tujuan *win-win solution*.

6. Negosiasi akhir

Tahap ini merupakan tahap akhir dalam menegaskan keinginan dari masing-masing pihak, mediator memastikan bahwa para pihak benar-benar menginginkan apa yang disepakati untuk menyelesaikan sengketa tanah ini, sehingga pada pelaksanaannya nanti para pihak melaksanakannya dengan sukarela.

7. Formalisasi kesepakatan penyelesaian sengketa

- a) Dirumuskan dalam bentuk kesepakatan atau *agreement* atau perjanjian
- b) Kesepakatan tersebut secara substansi mediasi telah selesai sementara tindak lanjut pelaksanaannya menjadi kewenangan pejabat Tata Usaha Negara.
- c) Setiap kegiatan mediasi hendaknya dituangkan dalam berita acara mediasi
- d) Hasil mediasi dilaporkan kepada pejabat yang berwenang untuk ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan yang berlaku
- e) Formalisasi kesepakatan secara tertulis dengan menggunakan format perjanjian
- f) Dalam setiap mediasi perlu dibuat laporan hasil mediasi yang berlangsung. Agar mempunyai kekuatan mengikat berita acara tersebut ditandatangani oleh para pihak dan mediator.

c. Tahap Pasca Mediasi

Perjanjian penyelesaian sengketa yang telah ditandatangani oleh para pihak dan mediator ini kemudian dijadikan dasar untuk melakukan legalisasi asset ataupun pelayanan pertanahan lainnya oleh pihak yang bersangkutan di Kantor Pertanahan setempat sehingga para pihak yang berhak atas bidang tanah yang disengketakan akan memperoleh haknya dan kepemilikan pihak tersebut didukung dengan dibuatnya sertifikat. (Wawancara dengan Kepala Sub. Seksi Sengketa hari Senin tanggal 7 November 2016 pl. 11.10 WIB.) Proses legalisasi asset ataupun pelayanan pertanahan lainnya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan setempat berdasarkan permohonan pihak yang berkepentingan, yang kemudian akan ditindaklanjuti oleh pihak yang berkepentingan, yang kemudian akan ditindaklanjuti oleh pihak Badan Pertanahan Nasional sebagaimana pelayanan pertanahan yang dilakukan seperti biasa.

Petunjuk teknis Nomor 5/JUKNIS/D.V/2007 tidak diatur mengenai pendaftaran perjanjian mediasi tersebut ke Pengadilan Negeri setempat sebagaimana yang diatur

dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Mediasi sengketa tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, setiap kesepakatan yang dituangkan dalam Perjanjian Penyelesaian Sengketa (Perdamaian), dapat segera ditindaklanjuti oleh para pihak dengan mengajukan permohonan pelayanan pertanahan ke kantor Pertanahan setempat.

Para pihak yang bersengketa menyelesaikan sengketa tanah diantara mereka di luar pengadilan dan sama sekali tidak berhubungan dengan Pengadilan, dan tetap akan memperoleh apa yang menjadi hak masing-masing pihak sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat. Legalisasi asset para pihak oleh Kantor Pertanahan setempat, maka para pihak akan memiliki sertifikat atas asset para pihak, dan mempunyai alat bukti yang kuat yang dapat dipertahankan terhadap pihak lain selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya.

C. Simpulan Dan Saran

1. Simpulan

- a. Pengaturan kewenangan BPN dalam menaangani sengketa pertanahan, diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan dan saat ini telah diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016.
- b. Penanganan penyelesaian sengketa pertanahan oleh Kantor Pertanahan terkait sengketa pertanahan telah ditindak sesuai dengan kewenangan yang ada padanya. Adapun hasil dari memfasilitasi penanganan penyelesaian sengketa pertanahan tersebut bergantung pada kelengkapan administratif dan kesediaan para pihak yang bersengketa untuk dimediasi.

2. Saran

- a. Hendaknya Badan Pertanahan Nasional dalam mengatasi sengketa tanah yang terjadi lebih meningkatkan lagi pelayanan dan kinerja BPN dalam mengurus pertanahan khususnya masalah sengketa tanah. juga perlu meningkatkan upaya pencegahan terjadinya sengketa tanah.
- b. Pihak-pihak yang bersengketa sebaiknya perlu memperhatikan dan juga mempertimbangkan upaya mediasi dan juga solusi-solusi yang ditawarkan BPN guna dalam mempercepat proses penyelesaian sengketa tanah yang terjadi guna mewujudkan ketentraman dan kedamaian.
- c. Sebaiknya masyarakat ataupun lembaga lainnya agar mendaftarkan tanah hak miliknya ke BPN dan juga memasang patok batas, untuk mengurangi terjadinya sengketa tanah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta, 2005.

_____, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, Jakarta: (Diklat DDN, 2001).

Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH UNPAD, Bandung, 1999.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.

Hasil wawancara dari Kepala Sub. Seksi Sengketa bernama Drs. Untung Jauhari, BSc, SH, hari Senin tanggal 7 November 2016, Pkl. 11.10 WIB.

Jamil Anshari, *Mengungkap Permasalahan Pertanahan di Propinsi Sumatera Utara*, Makalah pada Kuliah Bedah Kasus Hukum pada Fakultas Hukum UNPAB Medan, 27-6-2003.

Maria SW Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah*, cet. 2, Kompas, Jakarta, 2008.

Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, dalam Urip Santoso, .

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, Edisi Ketiga, 2002.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah*, Alumni, Jakarta, 1991.

Sutedi Adrian, *Peralihan Hak atas tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

B. Peraturan Perundang- undangan

Undang – Undang Dasar Negara Kesatuan REpublik Indonesia Tahun 1945.

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960. Tentang Pokok Agraria

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Kasus Pertanahan.

Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.