

KEWENANGAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) TERHADAP PENYELESAIAN PERKARA PERTANAHAN DITINJAU DARI PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENYELESAIAN KASUS PERTANAHAN¹

Oleh : **Brandon Ridle Julio Tumanduk²**

Anna S. Wahongan³

Sarah D. L Roeroe⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yakni untuk mengetahui bagaimana kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian perkara pertanahan dan bagaimana proses penyelesaian sengketa pertanahan menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan yang dilaksanakan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku telah memberikan kepastian hukum bagi Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan Kewenangan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan bagi masyarakat yang mengalami permasalahan hukum dibidang pertanahan. Penyelesaian Sengketa dapat dilakukan melalui 2 jalur penyelesain, penyelesaian yang pertama dilakukan melalui jalur litigasi atau pengadilan dalam hal ini Pengadilan Umum (Pengadilan Negeri) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Penyelesaian yang kedua dilakukan melalui jalur non litigasi atau penyelesaian diluar badan peradilan dalam hal ini bisa bermacam-macam yaitu konsiliasi, mediasi, instansi yang berkompeten dan arbitrase. 2. Proses Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memberikan

kepastian hukum sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri ini menjelaskan: "Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah". Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan dalam Peraturan Menteri ini juga dilakukan berdasarkan 2 hal yaitu Inisiatif dari Kementerian dan Pengaduan Masyarakat, selanjutnya juga Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan dapat dilakukan juga dengan 2 kewenangan yang ada dalam Peraturan Menteri ini yaitu Penyelesaian Sengketa dan Konflik yang Merupakan Kewenangan Kementerian dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik yang Bukan Merupakan Kewenangan Kementerian, untuk mencapai dan mewujudkan tujuan hukum yaitu memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi setiap masyarakat yang mengalami permasalahan hukum terutama dibidang tanah/pertanahan.

Kata kunci: perkara pertanahan; badan pertanahan;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Untuk menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak masyarakat melalui Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional maka, diberlakukan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, dapat menyelesaikan kasus-kasus di bidang pertanahan. Pembatalan sertifikat yang cacat hukum administrasi merupakan upaya hukum untuk melakukan pencegahan, pengawasan dan penindakan agar tidak terjadi konflik kepentingan hak atas tanah yang dapat menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berkepentingan atas tanah.

Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi pemerintah yang telah diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dalam penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di atur didalam Pasal 24 ayat (7) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 11 Tahun 2016 menyebutkan bahwa; "Dalam hal di atas satu bidang tanah terdapat tumpang tindih sertifikat hak atas tanah, Menteri atau Kepala Kantor

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101442

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Wilayah Badan Pertanahan Nasional sesuai kewenangannya menerbitkan Keputusan pembatalan sertifikat yang tumpang tindih, sehingga di atas bidang tanah tersebut hanya ada 1(satu) sertifikat hak atas tanah yang sah.”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian perkara pertanahan?
2. Bagaimana proses penyelesaian sengketa pertanahan menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan?

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang.

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Perkara Pertanahan

Dalam rangka penyelesaian kasus pertanahan peran dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sangat penting sesuai dengan prosedur hukum dan juga tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional yang diatur didalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional “Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.⁵

Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 3: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan dibidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang survey dan pemetaan pertanahan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;

- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang redistribusi tanah pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan wilayah tertentu;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- g. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan.⁶

Berangkat dari rumusan sila ke lima Pancasila, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” inilah, kemudian Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang merupakan pelaksanaannya melahirkan Undang-Undang Pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria ini sekaligus merupakan induk dari segala peraturan mengenai hukum tanah, sebagaimana yang salah satunya dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria. Cakupan pengertian agrarian yang diatur dalam Undang-undang itu sangatlah luas, karena meliputi bumi, air dan angkasa serta segala sesuatu yang terkandung di dalamnya, sebagaimana yang juga dirumuskan dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Maka berangkat dari Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria itu, yang kemudian salah satunya dioperasionalisasikan dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, yang merupakan tonggak hukum Pencabutan Hak-hak atas tanah, untuk kepentingan umum dengan cara musyawarah dan memberikan ganti rugi yang layak.

Dari Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria ini, selanjutnya diimplementasikan lewat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, yang mengatur tentang Pencabutan Hak atas tanah demi kepentingan umum, dengan cara musyawarah serta diberikan ganti rugi yang layak juga. Upaya pencabutan hak ini merupakan alternative terakhir, setelah upaya-

⁵ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional

upaya lain yang lebih menguntungkan kedua belah pihak sudah diupayakan secara maksimal.⁷ Dan ternyata mengalami jalan buntu, sementara terlaksananya kepentingan umum itu, demikian mendesak dan tidak bisa ditunda-tunda lagi, karena akan membahayakan kepentingan bersama dan keselamatan bersama.

Namun anehnya, sejak tahun 1975 bermunculan istilah-istilah baru yang lebih halus dan “sopan”, tetapi secara substansi maksud dan tujuannya hamper sama dengan pencabutan hak atas tanah di atas. Istilah-istilah itu misalnya pencadangan tanah, pemberian izin Lokasi, Pembebasan Tanah, sampai pada istilah Pengadaan Tanah. Peraturan yang disebut terakhir ternyata sifatnya juga sangat *deregulatif, debirokratis dan fasilitatif* bagi kepentingan tertentu, seperti untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi, bahkan untuk kepentingan investor. Barangkali karena alasan politis, peraturan itu dengan begitu saja mencatolkannya ke Undang-Undang Pokok Agraria, tanpa dengan jelas, mencatumkan pada pasal yang mana. Padahal ia menolak dikatakan sebagai “pelaksanaan” tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Kemudian bila kita membacanya dengan teliti, tampak jelas bahwa peraturan itu mengacu pada Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yang mengatur bahwa tanah adalah berfungsi sosial. Hal itu dapat kita kenali, karena “banyaknya” kalimat berfungsi sosial itu dicantumkan dan dijadikan alasan pembenaran.⁸

Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam Pasal 10 ayat (1) menjelaskan bahwa “Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, Badan Pertanahan Nasional harus menyusun proses

bisnis yang menggambarkan tata hubungan kerja yang efektif dan efisien antar unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional”.⁹

Pasal 12 menjelaskan bahwa “Badan Pertanahan Nasional harus menyusun analisis jabatan, peta jabatan, uraian tugas, dan analisis beban kerja terhadap seluruh jabatan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional”.¹⁰

Pasal 13 menjelaskan bahwa “Setiap unsur di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsi harus menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan Badan Pertanahan Nasional maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah baik pusat maupun daerah”.¹¹

Sengketa tanah bisa saja terjadi di mana saja dan kapan saja. Untuk mencegah dan mengatasi terjadinya sengketa agrarian, pemerintah telah berulang kali berusaha mengatasinya. Salah satu usaha pemerintah dengan mengeluarkan ketentuan baru, Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang bertujuan untuk menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan.

Arti sengketa Agraria yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan agrarian antara orang perorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Konflik Agraria adalah perselisihan agrarian antara orang perorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosial, politis, ekonomi, pertahanan atau budaya.¹²

Sesuai dengan Pasal 2 dengan Peraturan Presiden yang sama bahwa Reforma Agraria bertujuan untuk:

- a. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;
- b. Menangani sengketa dan konflik agrarian;

⁷ Kalimat “upaya-upaya lain” tersebut sampai sejauh ini sifat dan bentuknya masih kabur serta sulit didefinisikan. Bahkan seringkali menjadi sumber konflik dan sengketa berkepanjangan, karena masing-masing pihak merasa telah memenuhi kewajibannya sebagaimana yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, atau juga sebaliknya.

⁸ Demikian juga dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah, dalam *konsiderans* “menimbang” butir (b) dan Pasal 3, disebutkan bahwa pengadaan tanah itu dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan hak atas tanah rakyat. Statemen ini adalah bahasa lain dari pernyataan bahwa tanah itu adalah berfungsi sosial sebagaimana diatur dalam UUPA.

⁹ *Pasal 10 ayat (1)* Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020

¹⁰ *Pasal 12* Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020

¹¹ *Pasal 13* Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020

¹² *Republik Indonesia, Perpres Nomor 86 Tahun 2018, Tentang Reforma Agraria*

- c. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agrarian melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- d. Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
- e. Memperbaiki akses ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- f. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.¹³

Prinsip kepastian hukum dan keadilan sosial menjadi dasar dari penyelesaian sengketa tanah. Pihak yang terlibat sengketa pertanahan bisa antara:

1. Perorangan lawan perorangan;
2. Perorangan/kelompok lawan badan hukum;
3. Perorangan/kelompok lawan lembaga;
4. Badan hukum lawan badan hukum;
5. Badan hukum lawan lembaga;
6. Lembaga lawan lembaga.

Kemungkinan terjadinya sengketa atau perlawanan pertanahan, jika antar perorangan tidaklah seberat yang menyangkut perlawanan antar badan atau lembaga, terlebih bila badan atau lembaga menyangkut lembaga pemerintah. Walaupun sebetulnya masalah sengketa pertanahan baik antar perorangan maupun antar lembaga tetap saja membutuhkan waktu penyelesaian yang serius dan cukup menghabiskan energi. Jenis penyelesaian ini harus tuntas, agar tidak timbul sengketa susulan, yang kadarnya kemungkinan lebih tinggi dan berat.

Masalah pertanahan tidak ada sengketa mempunyai manfaat yang sangat tinggi, sebab fungsi tanah itu sendiri merupakan alat mempersatu bangsa, sehingga apabila permasalahan tanah terus menerus tanpa penyelesaian yang tuntas, bisa mencegah belah persatuan bangsa. Terlebih Indonesia termasuk Negara agraris, tanah mempunyai multifungsi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁴

Pengertian sengketa pertanahan disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1

tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 1/1999 yaitu: Perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penertiban tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut. Sengketa pertanahan bisa terjadi dan berdampak luas baik secara horizontal maupun secara vertical.

Sengketa vertical artinya sengketa antara masyarakat dengan pemerintah atau lembaga Negara. Sengketa semacam ini masih sangat mungkin terjadi yang disebabkan proses peralihan hak atas tanah dari zaman penjajahan Belanda ke Jepang, kemudian dari Pemerintahan Jepang ke Negara Indonesia tidak terproses secara yuridis dan administrasi yang akibatnya bukti kepemilikan tanah masih ada yang tidak jelas dan kasusnya baru muncul sekarang, dan bila dicari sejarah tanahnya baru tidak nyambung antara bukti yang satu dengan bukti lainnya.

Sedangkan sengketa horizontal adalah persengketaan yang terjadi antar perorangan di masyarakat baik secara pribadi maupun kelembagaan. Penyelesaiannya sebetulnya cukup antar para pesengketa menyelesaikan sendiri, bisa dengan cara konsiliasi (kekeluargaan). Penyelesaian sengketa semacam itu juga membutuhkan perhatian yang sangat serius dan sangat mungkin melibatkan peran pemerintah, baik sebagai mediator maupun sebagai litigator.¹⁵

Tugas pokok dan fungsi pemerintah sebagai lembaga Negara secara umum berfungsi sebagai pelindung semua kepentingan yang ada pada masyarakat. Jika yang bersengketa lembaga Negara dan masyarakat, maka peran Negara sebagai pelindung akan samar-samar, sedangkan anggota masyarakat posisinya harus dilindungi. Untuk mewujudkan kondisi yang kondusif antara yang melindungi dengan yang dilindungi harus ada persamaan visi dan misi. Bahkan kadangkala kasus pertahanan ini berbentuk segitiga, tetapi bukan segitiga sama kaki yang mempunyai kekuatan yang sama, artinya berbentuk segitiga, karena unsur yang

¹³ *Ibid* Pasal 2

¹⁴ Mudakir Iskandar Syah, *Panduan Mengurus Sertifikat dan Penyelesaian Sengketa Tanah*, Penerbit Bhuana Ilmu Populer Jakarta, 2019, hal. 152

¹⁵ *Ibid*, hal. 160-161

bersengketa terdiri masyarakat, kelembagaan non pemerintah, dan pemerintah yang menjadi satu kesatuan.¹⁶

Kasus yang paling menonjol di masyarakat adalah adanya sertifikat ganda bahkan bisa dikatakan multi sertifikat, artinya satu bidang tanah sertifikatnya lebih dari satu dan seterusnya, hal ini bisa terjadi disebabkan:

1. Kebutuhan tanah tidak tercukupi, khususnya tanah untuk pemukiman, jumlah permintaan terus meningkat, jumlah persediaan tanah tidak bertambah bahkan semakin berkurang;
2. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) baik kualitas maupun kuantitas yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah, akibatnya penyelesaian sengketa tanah memakan waktu yang tidak terbatas, bahkan bisa dikatakan tidak terselesaikan;
3. Terjadinya transaksi tanah yang tidak prosedural dan tidak normatif, tetapi diluluskan oleh oknum;
4. Kurangnya transparansi informasi mengenai pertanahan, masyarakat tidak bisa mengakses informasi pertanahan dengan mudah. Cita-cita pemerintah akan mengadakan Sistem Informasi Pertanahan (SIMTA), dengan sistem ini masyarakat bisa mengakses dengan mudah menggunakan berbagai media.¹⁷

Penyelesaian Melalui Litigasi, penyelesaian litigasi berarti penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Dalam penyelesaian sengketa, termasuk sengketa tanah sudah pasti akan lebih baik mengutamakan pencegahan (preventif) dari pada menyelesaikan (represif), artinya untuk mencegah agar kita tidak terjerumus pada tanah sengketa, setiap akan mengadakan pembelian atau peralihan hak atas tanah, harus selektif, dengan mengecek kebenaran hak kepemilikan tanah pada kantor pemerintah, baik di Badan Pertanahan Nasional (BPN) maupun di Pemda pada satuan unit yang mempunyai tugas pokok dan fungsi menangani tanah. Namun, ada saja kemungkinan dalam pengecekan status tanah ada yang tidak akurat, artinya tidak menemukan data yang sebenarnya, sehingga kita bisa terjerumus dengan membeli kepemilikan tanah yang

sengketa. Jika sudah demikian mau tidak mau harus berusaha untuk menyelesaikannya.

Pemerintah memang mempunyai tugas pokok untuk melakukan pencegahan terjadinya tumpang tindih atau permasalahan pertanahan yang lainnya. Usaha pencegahan ini di antaranya dengan ketegasan memberlakukan ketentuan dalam penerapan hukum pertanahan. Pemberantasan oknum pemroses surat tanah yang tidak normative dan bila terjadi perbuatan yang menyimpang harus ditindak tegas. Hal ini untuk menciptakan aparat yang bersih dan sekaligus mencegah terjadinya sengketa tanah.¹⁸

Pengadilan merupakan wadah untuk mencari keadilan untuk semua permasalahan perselisihan hukum, termasuk perselisihan pertanahan. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pengadilan tidak bisa menolak semua gugatan yang diajukan oleh para pihak dengan alasan apapun. Jalur untuk penyelesaian melalui litigasi untuk sengketa pertanahan bisa menempuh:

1. Pengadilan Umum (Pengadilan Negeri) pada tingkat Kabupaten/Kota setempat. Yang menjadi kewenangan pihak Pengadilan Umum ini apabila dalam proses pembuatan surat sertifikat tanah terdapat indikasi perbuatan pelanggaran terhadap hukum yang diberlakukan oleh para pihak maupun pihak pemerintah yang memproses surat tanah atau sertifikat, hal itu sebagai persyaratan untuk diselesaikan di Pengadilan Umum. Semua sengketa yang diajukan melalui Pengadilan Umum harus ada pihak pelapor (penggugat) dan terlapor (tergugat). Jika kesalahan dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, maka pihak tergugat adalah Badan Pertanahan Nasional.
2. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), apabila ternyata dalam proses pembuatan surat kepemilikan tanah termasuk sertifikat terjadi kesalahan penerapan hukum, artinya menerapkan hukum yang seharusnya tidak harus diterapkan akan tetapi diterapkan, atau hukum yang semestinya tidak diterapkan tetapi justru diterapkan. Salahnya

¹⁶ *Ibid*, hal.161

¹⁷ *Ibid*, hal. 161-162

¹⁸ *Ibid*, hal. 167

penerapan hukum merupakan satu persyaratan suatu perkara menjadi ranahnya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Agar perkara bisa diproses harus ada pihak pelapor (penggugat) dan terlapor (pemerintah).¹⁹

Ranah yang termasuk dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah sengketa tata usaha negara, yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (keputusan pemerintah). Untuk ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) lebih menitik beratkan dari aspek penerapan hukumnya, artinya apabila ternyata permasalahan itu didominasi karena kesalahan penerapan hukum, maka lembaga yang kompeten akan lebih tepat pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara bisa member keputusan pencabutan surat keputusan tata usaha negara atau pejabat negara, apabila dinyatakan dalam proses pembuatan surat keputusan dan adanya penyimpangan penerapan hukum. Atau lembaga pemerintah yang mengeluarkan keputusan diharuskan mengeluarkan keputusan yang baru. Kelemahan pada Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai lembaga eksekutor (lembaga pelaksana putusan), hal ini bisa mengakibatkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) akan memakan waktu yang tidak terbatas bisa dilaksanakan. Seperti putusan yang mewajibkan kepada lembaga pemerintah harus mengeluarkan surat keputusan baru terhadap kasus yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN). Lembaga pemerintah yang mempunyai kewajiban tersebut bisa kapan saja dilaksanakan atau dengan waktu yang tidak terbatas.²⁰

Apabila kesalahan tersebut bukan kesalahan prosedur, maka Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai kompetensi untuk mengadili, maka jalurnya menjadi kewenangan Pengadilan Umum pada tingkat Pengadilan Negeri di Kabupaten/Kota. Antara kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka

Pengadilan Umum tidak berwenang mengadilinya dan sebaliknya.

Bila Kasus itu bersifat privat/perdata yang diajukan ke Pengadilan Umum, harus didahului adanya gugatan dari salah satu pihak. Isi gugatannya tersebut bisa bermacam-macam tuntutan tergantung penggugat, seperti permohonan agar sertifikat tanah dicabut, tuntutan ganti rugi bisa materiel dan non materiel, dan sebaliknya. Jika kasus tersebut terdapat unsur pidana, jalur yang harus ditempuh berbeda yakni melalui Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan.

Penggugat dalam mengajukan surat gugatan bisa secara tertulis maupun lisan, namun sebaiknya dengan cara tertulis. Gugatan bisa diajukan oleh dirinya sendiri atau melalui kuasanya. Setelah gugatan dianggap memenuhi syarat maka pihak pengadilan akan memanggil para pihak. Pada tahap awal pihak pengadilan juga akan menyarankan agar dilakukan perdamaian. Apabila tawaran itu diterima para pihak, maka pihak pengadilan akan membuat Putusan Perdamaian yang ditandatangani pihak pengadilan dan para pihak. Jika sudah ada putusan perdamaian, maka sengketa dianggap telah selesai, mempunyai kekuatan hukum tetap (inkrah) dan tidak bisa dilakukan gugatan lagi maupun upaya hukum.²¹

Selama ini kewenangan menyelesaikan sengketa tanah masih memilih pengadilan dan yang ada hanya kepada Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum. Melihat permasalahan sengketa pertanahan di Indonesia cukup tinggi kualitasnya dan kuantitasnya, sangat layak untuk diadakan pengadilan tersendiri yakni Pengadilan Agraria (pertanahan). Jika pengadilan khusus agrarian telah terwujud, penyelesaian sengketa tanah pasti lebih cepat, tepat, dan akurat.

Kita lihat kondisi bumi Indonesia yang luasnya kurang lebih 5 juta Km², terdiri dari daratan 2 Km dan lautan 3 Km. dari semua luas tanah yang ada di bumi Indonesia, khususnya masalah pertanahan belum terdata secara optimal baik dari aspek administratif dan yuridis. Karena data pertanahan belum akurat, potensi timbulnya sengketa akan lebih besar. Di samping itu masyarakat Indonesia dalam mencari keadilan lebih condong menempuh jalur pengadilan (litigasi) dari pada melalui non

¹⁹ *Ibid*, hal 168-169

²⁰ *Ibid*, hal. 169-170

²¹ *Ibid*, hal. 170-171

litigasi. Selama ini durasi penyelesaian sengketa pengadilan bidang perdata pada pengadilan umum tidak ada durasinya (batasan waktu). Hal ini mengakibatkan kemungkinan penyelesaian sengketa keperdataan di Pengadilan Umum bisa bertumpuk dan memakan waktu yang cukup lama.

Kewenangan penyelesaian pertanahan saat ini masih dianggap multi kewenangan. Jika seseorang akan mengadakan perizinan yang berkaitan dengan pertanahan harus melalui berbagai lembaga pemerintah, yang tiap-tiap lembaga pemerintah itu mempunyai kewenangan masing-masing dan tidak bisa kewenangannya itu dikurangi maupun dihilangkan. Hal semacam ini menambah ruwetnya masalah pertanahan.²²

Akibatnya masyarakat yang membutuhkan tanah khususnya yang menyangkut perizinan pemanfaatan tanah, mau tidak mau harus melalui berbagai kelembagaan pemerintah untuk mendapatkan rekomendasi. Seharusnya untuk menyatukan kewenangan atau pelayanan terpadu cukup ditangani kementerian kordinator, sehingga masyarakat yang membutuhkan pertanahan tidak harus melalui berbagai kementerian, tetapi cukup dengan Menteri Kordinatornya saja.

Permasalahan pertanahan selalu timbul baik di lingkup perkotaan maupun di daerah non perkotaan. Rasanya sangat wajar bila jenis pengadilan di Indonesia ini ditambah lagi yang khusus menangani penyelesaian sengketa Agraria (tanah). Terlebih dengan kewenangan penanganan pertanahan saat ini dirasa masih multi kewenangan, bukan berfokus di lingkup Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional saja, akan tetapi instansi pusat lainnya masih mempunyai kewenangan walau khusus menangani pertanahan yang lingkungannya sendiri. Kewenangan seperti inilah yang akan menimbulkan multi kewenangan.²³

Penyelesaian Melalui Non Litigasi, penyelesaian non litigasi berarti penyelesaian di luar badan peradilan. Badan di luar pengadilan memang ada yang mempunyai kewenangan dalam penyelesaian sengketa hukum.

Secara sosial normative, penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi ini bisa

bermacam-macam cara, seperti menempuh jalur:

1. Konsiliasi
2. Mediasi
3. Instansi yang berkompeten
4. Arbitrase.²⁴

B. Proses penyelesaian sengketa pertanahan menurut peraturan menteri agraria dan tata ruang/badab pertanahan nasional no. 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, Pasal 1 ayat:²⁵

- (1) Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penangan 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.
- (3) Konflik Tanah yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
- (4) Perkara Tanah yang selanjutnya disebut Perkara adalah perselisihan pertanahan yang penanganannya dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.
- (5) Pengaduan adalah laporan atau keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan, kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional atas kasus pertanahan.
- (6) Paparan adalah diskusi yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

²² *Ibid*, hal. 171-172

²³ *Ibid*, hal, 172-173

²⁴ *Ibid*, hal. 173

²⁵ Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

- dalam rangka penanganan dan/atau penyelesaian Kasus Pertanahan.
- (7) Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa dan konflik melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.
 - (8) Mediator adalah pihak yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa atau konflik tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.
 - (9) Tanah Aset adalah tanah Barang Milik Negara/Daerah dan/atau aset Badan Usaha Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (10) Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang selanjutnya disebut Tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati sesuatu hak atas tanah dan bukan merupakan Barang Milik Negara/Daerah dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah.
 - (11) Penggunaan Tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.
 - (12) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Kementerian adalah Kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan.
 - (13) Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Menteri adalah Menteri yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan.
 - (14) Direktorat Jenderal yang selanjutnya disingkat Ditjen adalah unsur pelaksana yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri yang mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan melaksanakan kebijakan di bidang penyelesaian sengketa, konflik dan perkara agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang dan tanah.
 - (15) Direktur Jenderal yang selanjutnya disingkat Dirjen adalah Pimpinan Unit Kerja Eselon I pada Ditjen.
 - (16) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Menteri.
 - (17) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional adalah Pimpinan Unit Kerja Eselon II pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.
 - (18) Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.
 - (19) Kepala Kantor Pertanahan adalah Pimpinan Unit Kerja Eselon III pada Kantor Pertanahan.
 - (20) Kepala Bidang yang selanjutnya disingkat Kepala Bidang adalah pejabat di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai tugas mengkoordinasikan dan melaksanakan pembinaan teknis penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.
 - (21) Kepala Seksi yang selanjutnya disingkat Kepala Seksi adalah pejabat di Kantor Pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Pasal 2 ayat:

- (1) Penyelesaian Kasus Pertanahan, dimaksudkan untuk:
 - a. Mengetahui riwayat dan akar permasalahan Sengketa, Konflik atau Perkara;
 - b. Merumuskan kebijakan strategis penyelesaian Sengketa, Konflik atau Perkara; dan
 - c. Menyelesaikan Sengketa, Konflik atau Perkara, agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.
- (2) Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Pasal 3 menjelaskan:

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

Penyelesaian Sengketa dan Konflik ini sesuai dengan Pasal 4, Penyelesaian Sengketa dilakukan berdasarkan:

- a. Inisiatif dari Kementerian; atau
- b. Pengaduan Masyarakat.

Dalam hal Inisiatif dari Kementerian, maka penyelesaian sengketa tanah dan konflik sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat:

- (1) Dalam melaksanakan penyelesaian Sengketa dan Konflik berdasarkan inisiatif dari Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a, Kementerian melaksanakan pemantauan untuk mengetahui Sengketa dan Konflik yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu.
- (2) Pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara rutin oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Dirjen terhadap pengaduan atau pemberitaan pada surat kabar terkait Sengketa dan Konflik.
- (3) Kepala Kantor Pertanahan melaporkan hasil pemantauan sebagaimana

dimaksud pada ayat (2) kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setiap 4 (empat) bulan sekali dan ditembuskan kepada Menteri.

- (4) Dalam hal hasil pemantauan perlu ditindaklanjuti, Menteri atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan untuk melakukan kegiatan penyelesaian Sengketa dan Konflik.

Dalam hal Pengaduan Masyarakat, maka penyelesaian sengketa dan konflik sebagaimana dalam Pasal 6 ayat:

- (1) Dalam melaksanakan penyelesaian Sengketa atau Konflik berdasarkan Pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, Kementerian menerima Pengaduan terkait Sengketa dan Konflik dari masyarakat.
- (2) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis, melalui loket pengaduan, kotak surat atau website Kementerian.
- (3) Dalam hal Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan/atau Kementerian, berkas Pengaduan diteruskan kepada Kepala Kantor Pertanahan.
- (4) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat identitas pengadu dan uraian singkat kasus.
- (5) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dilampiri dengan fotokopi identitas pengadu, fotokopi identitas penerima kuasa dan surat kuasa apabila dikuasakan, serta data pendukung atau bukti-bukti yang terkait dengan pengaduan.
- (6) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 7 ayat:

- (1) Setelah Pengaduan diterima, petugas yang bertanggungjawab dalam

menangani pengaduan melakukan pemeriksaan berkas Pengaduan.

- (2) Dalam hal berkas pengaduan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5), petugas menyampaikan berkas Pengaduan kepada pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani Sengketa, Konflik dan Perkara pada Kantor Pertanahan.
- (3) Pengaduan yang telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang diterima langsung melalui loket Pengaduan, kepada pihak pengadu diberikan Surat Tanda Penerimaan Pengaduan.
- (4) Dalam hal berkas pengaduan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5), maka petugas mengembalikan berkas pengaduan kepada pihak pengadu dengan memberitahukan kekuranglengkapan berkas Pengaduan secara tertulis.
- (5) Surat Tanda Penerimaan Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 8 ayat:

- (1) Setelah menerima berkas Pengaduan dari petugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani Sengketa, Konflik dan Perkara pada Kantor Pertanahan, mengadministrasikan pengaduan dimaksud ke dalam Register Penerimaan Pengaduan.
- (2) Register Penerimaan Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 9 ayat:

- (1) Setiap perkembangan penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara dicatat dalam Register Penyelesaian Sengketa,

Konflik dan Perkara dengan melampirkan bukti perkembangan dimaksud dan/atau dilakukan pengadministrasian data melalui sistem informasi Sengketa, Konflik dan Perkara.

- (2) Perkembangan penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara dilaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setiap 4 (empat) bulan sekali dan ditembuskan kepada Menteri.
- (3) Sistem informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terintegrasi antara Kementerian, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.
- (4) Sistem informasi dimaksud pada ayat (1), merupakan sub sistem dari Pusat Data dan Informasi Kementerian.
- (5) Laporan Perkembangan Penyelesaian Kasus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan Register Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran IV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan yang dilaksanakan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku telah memberikan kepastian hukum bagi Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan Kewenangan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan bagi masyarakat yang mengalami permasalahan hukum dibidang pertanahan. Penyelesaian Sengketa dapat dilakukan melalui 2 jalur penyelesaian, penyelesaian yang pertama dilakukan melalui jalur litigasi atau pengadilan dalam hal ini Pengadilan Umum (Pengadilan Negeri) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Penyelesaian yang kedua dilakukan melalui jalur non litigasi atau

penyelesaian diluar badan peradilan dalam hal ini bisa bermacam-macam yaitu konsiliasi, mediasi, instansi yang berkompeten dan arbitrase.

2. Proses Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memberikan kepastian hukum sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri ini menjelaskan: "Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah". Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan dalam Peraturan Menteri ini juga dilakukan berdasarkan 2 hal yaitu Inisiatif dari Kementerian dan Pengaduan Masyarakat, selanjutnya juga Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan dapat dilakukan juga dengan 2 kewenangan yang ada dalam Peraturan Menteri ini yaitu Penyelesaian Sengketa dan Konflik yang Merupakan Kewenangan Kementerian dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik yang Bukan Merupakan Kewenangan Kementerian, untuk mencapai dan mewujudkan tujuan hukum yaitu memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi setiap masyarakat yang mengalami permasalahan hukum terutama dibidang tanah/pertanahan.

B. Saran

1. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan memerlukan evaluasi, dukungan koordinasi dan kerjasama antara aparatur hukum, lembaga-lembaga pemerintah dan non pemerintah termasuk masyarakat agar dapat berjalan dengan efektif dan efisien.
2. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan memerlukan dukungan sarana dan prasarana serta

dana yang memadai, untuk melakukan penyelesaian dan konflik pertanahan, mengingat setiap tahunnya kasus pertanahan di dalam Pengadilan selalu meningkat dan memerlukan waktu yang cukup lama untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, penyelesaian ini seharusnya memerlukan badan peradilan khusus menangani agraria/tanah untuk mengurangi dan meminima kasus yang masuk di dalam pengadilan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- Arba, Haji, *Hukum Agraria Indoneisa/H. Arba*; editor, Tarmizi. -- Cet. 5. -- Jakarta, Sinar Grafika, 2018.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Jakarta 2005.
- Herman Soesangobeng, *Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Makalah disajikan pada seminar Pertanahan Nasional 2002 Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta 16 Juli 2002.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Penerbit Djambatan edisi Revisi 1999.
- Benyamin Asri, Thabrani Asri, *Tanya Jawab Pokok-Pokok Hukum Perdata dari Hukum Agraria*, CV Armiko Bandung, 1987.
- Mudakir Iskandar Syah, *Panduan Mengurus Sertifikan dan Penyelesaian Sengketa Tanah*, Penerbit Bhuana Ilmu Populer Jakarta, 2019.
- Iskandar Syah, Mukadir, *Penyelesaian Sengketa Di luar Pengadilan Via Arbitrase*, Calpulis, Yogyakarta.