

**ANALISIS PENGGUNAAN TANAH
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR
51/PERPU/1960**

Oleh: Beni Hario / NIM: 090711615

ABSTRAK

Menurut peraturan pemerintah pengganti undang-undang No 51 tahun 1960, yang selanjutnya kemudian menjadi Undang-undang No.51/PERPU/1960 berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1961, pasal 1 ayat 1 a dan b, yang dimaksud dengan tanah ialah tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum. Berdasarkan penjelasan ini, maka kedudukan tanah yang legal hanyalah berada di bawah kepemilikan yang sah oleh orang atau perseorangan dan badan hukum dengan wewenang penuh yang diberikan kepadanya dari Negara berdasarkan undang-undang yang berlaku. Sering kali terjadi dalam kehidupan bahwa orang atau badan hukum mengkalim bahwa sebidang tanah adalah miliknya tanpa dasar kepastian hukum yang tetap sebagaimana dikatakan dalam bagian pertama tadi. Faktor penyebab konflik tanah adalah pemahaman masyarakat tentang peraturan bidang pertanahan yang kurang dan desakan perekonomian yang menyebabkan sehingga masyarakat sering menghalalkan segala cara untuk mendapatkan sebidang tanah. Mulai dari penggandaan sertifikat, hingga klaim tanah yang tak beralasan hukum kuatpun sering digunakan sebagai dasar pertikaian. Persoalan ini menuntut tanggungjawab negara sebagai pelindung dan pengayom masyarakat. Negara melalui Undang undang Dasar 1945 serta peraturan perundangan dan Peraturan lainnya, telah mengatur secara jelas bahwa penggunaan lahan milik orang lain secara ilegal adalah melanggar hukum. Upaya penyelesaian oleh pemerintah dilakukan melalui beberapa jalur, diantaranya sebagaimana

kami angkat dalam tulisan ini adalah: *Pertama*, bahwa Penggunaan tanah yang sah menurut Undang-undang No.51/PERPU/1960 (PERPU No 51. Tahun 1960) adalah penggunaan tanah yang memiliki bukti kepemilikan kuat yang dipeproleh melalui Badan Pertanahan Nasional atau pun juga melalui lembaga terkait yang berada di bawahnya. *Kedua*, bahwa Penyelesaian konflik atas penggunaan tanah secara tidak sah dilakukan melalui mekanisme **di dalam pengadilan melalui lembaga peradilan, melalui mekanisme di luar pengadilan, dan memanfaatkan lembaga adat**. Di dalam pengadilan biasanya dilakukan melalui **Pengadilan Tata Usaha Negara**, sedangkan di luar pengadilan biasanya dilakukan dengan melalui **mediasi, arbitrase, konsiliasi, penilai independen, fasilitasi dan negosiasi**. Selanjutnya penyelesaian menggunakan lembaga adat, dilakukan dengan bantuan **para tokoh adat dan pemuka masyarakat** seperti Kepala Desa/lurah.

Kata kunci: Penggunaan tanah, Undang-undang Nomor 51/Perpu/1960.

A. PENDAHULUAN

Sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui tiga jalur (jalur pengadilan, jalur di luar pengadilan, dan memanfaatkan lembaga adat), namun efektivitasnya perlu dikaji kembali mengingat sampai saat ini konflik pertanahan itu masih saja terjadi di mana-mana. Negara melalui Peraturan Pemerintah dan Undang-undang telah mengatur secara jelas bahwa penggunaan lahan milik orang lain secara ilegal adalah melanggar hukum¹ Dan upaya pemerintah ini perlu ditindak-lanjuti oleh seluruh masyarakat teristimewa para penegak hukum. Melalui undang-undang dan

¹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang berhak atau kuasanya.

peraturan pemerintah pengganti undang-undang, negara menjamin kepemilikan tanah secara legal dan aman. Penegakan hukum oleh para penegak hukum dalam bidang agraria diatur dalam hukum agraria. Salah satu instrumen utama dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah secara ilegal adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 51 tahun 1960 yang kemudian telah diubah menjadi Undang-undang oleh UU No. 1 Tahun 1961 menjadi UU No 51/PERPU/1960. Peraturan ini mengatur secara eksplisit bagaimana seseorang bisa memiliki tanah secara legal, pihak-pihak mana saja yang berwenang atas pengurusan kepemilikan tanah secara legal, dan sanksi-sanksi hukum yang ditimbulkan sebagai akibat dari pelanggaran terhadap UU No 51/PERPU/1960 ini. Oleh karena itu, analisis komperhensif atas pemberlakuan Undang-Undang No.51/PERPU/1960 ini perlu dikaji lagi.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan penggunaan tanah menurut Undang-Undang Nomor 51/PERPU/1960?
2. Bagaimanakah penyelesaian konflik atas penggunaan tanah secara tidak sah menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia?

C. Metode Penulisan

Pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode yuridis-normatif.²

²Menurut Prof. Dr. Sugiyono (2009:15), Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snowbaal*, teknik pengumpulan dengan triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian

Instrumen lain yang digunakan adalah: dokumen-dokumen yang berhubungan dengan topik berupa pustaka/literatur perpustakaan.

D. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Penggunaan Tanah Menurut UU Nomor 51/PERPU/1960

Dalam bagian ini, akan dijelaskan tentang bagaimana pengaturan penggunaan tanah yang legal menurut UU Nomor 51/PERPU/1960.³Berdasarkan UU ini, untuk menggunakan lahan tanah secara legal, kita mesti mengetahui cara-cara atau syarat-syaratnya sebagaimana penulis temukan, diantaranya:

1.1. Tanah yang Sah

Menurut Undang-Undang Nomor 51/PERPU/1960 ini, Tanah yang sah ialah Tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan Tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum.

1.2. Siapa yang Berhak Atas Kepemilikan dan Pemakaian Tanah

Yang berhak atas kepemilikan tanah adalah orang atau badan hukum yang berhak atas tanah itu. Sedangkan yang berhak memakai tanah ialah orang yang menduduki, mengerjakan dan/atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak.

1.3. Wewenang Pengurusan Hak Kepemilikan Tanah Secara Legal

Yang memiliki wewenang ialah penguasa daerah dengan penjelasan sebagai berikut:

kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.

³ Undang-Undang Nomor 51/PERPU/1960 ini adalah bahasa perubahan atas semua PERPU dan PERMEN yang diterbitkan pemerintah sebelum tahun 1961. Oleh karena itu, PERPU No. 51 Tahun 1960 ini selanjutnya akan dijelaskan dengan menggunakan nama Undang-Undang Nomor 51/PERPU/1960.

- a. Untuk daerah-daerah yang tidak berada dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 tahun 1959 (lembaran negara tahun 1959 No.139): “Bupati atau Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan, sedang untuk daerah tingkat I Jakarta raya: Gubernur/Kepala daerah Jakarta Raya”;
- a. Untuk daerah-daerah yang berada dalam keadaan dengan tingkat keadaan darurat sipil, darurat militer atau keadaan perang, masing-masing penguasa Darurat Sipil Daerah, Penguasa Darurat Militer Daerah atau Penguasa Perang Daerah yang bersangkutan, seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 tahun 1959 (Lembaran Negara tahun 1959 No. 139).

1.4. Tugas Penguasa Daerah

- a. Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.
- b. Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak daripadanya.
- c. Jika setelah berlakunya tenggang waktu yang ditentukan didalam perintah pengosongan tersebut pada ayat (1) pasal ini perintah itu belum dipenuhi oleh yang bersangkutan, maka Penguasa Daerah atau pejabat yang diberi perintah olehnya melaksanakan pengosongan itu atas biaya pemakai tanah itu sendiri.

1.5. Pemakaian Tanah Perkebunan dan Hutan Secara Legal

- a. Pemakaian tanah-tanah perkebunan dan hutan yang menurut Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954 (Lembaran Negara 1954 No. 65) jo. Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1956 (Lembaran Negara tahun 1956 No. 45) harus diselesaikan, dan yang pada tanggal mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini belum diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang darurat tersebut, selanjutnya akan diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh menteri agraria, setelah mendengar menteri pertanian.
- b. Menteri Agraria dengan mendengar menteri pertanian, dapat pula mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah-tanah perkebunan dan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang dimulai sejak tanggal 12 Juni 1954.
- c. Dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah-tanah perkebunan dan hutan itu Menteri Agraria dan instansi yang ditunjuknya mempunyai wewenang pula.
- d. Penyelesaian pemakaian tanah-tanah perkebunan Menteri Agraria harus memperhatikan kepentingan rakyat pemakai tanah yang bersangkutan, kepentingan penduduk lainnya di daerah tempat letaknya perusahaan kebun dan luas tanah yang diperlukan perusahaan itu untuk menyelenggarakan usahanya, dengan ketentuan, bahwa terlebih dahulu harus diusahakan tercapainya penyelesaian dengan jalan musyawarah dengan pihak-pihak yang bersangkutan.

1.6. Sangsi Hukum Bagi Penggunaan Tanah Secara Ilegal

- a. Dengan tidak mengurangi ketentuan yang berlaku dalam pasal-pasal 3, 4, dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman

- kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan / atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5000,- (lima ribu rupiah);
- b. Barang siapa memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat (1);
 - c. Barang siapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;
 - d. Barang siapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini.
 - e. Barang siapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini.
 - f. Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah dapat memuat ancaman pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan / atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5000,- (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya.

Undang-undang ini membahas tentang berbagai aturan dan tata cara penggunaan tanah secara legal. Di dalamnya, selain larangan-larangan yang dibahas, juga memuat tentang berbagai macam syarat dan ketentuan hukum tentang sahnya kepemilikan sebuah lahan tanah secara legal. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat

ditarik beberapa hal penting yang bisa membantu masyarakat pada umumnya untuk memiliki pemahaman yang benar tentang polemik pengurusan kesahian penggunaan tanah dan kepemilikan tanah secara legal.

Pertama, Supaya dapat memiliki tanah secara legal, maka seorang warga atau lembaga tertentu harus mengetahui apa itu konsep tanah yang sah. Dengan pemahaman tentang konsep tanah yang sah ini, maka setiap warga negara atau lembaga tertentu akan mengetahui bagaimana seharusnya memiliki lahan tanah secara sah dan legal. Jika tidak memiliki konsep atau pemahaman tentang tanah yang sah, maka akan menimbulkan sikap salah kapra. Maksudnya, seseorang atau lembaga akan membuat defenisi tersendiri yang sebenarnya mungkin tidak benar, untuk membenarkan klaim sahnya sebidang tanah yang menurut dia menjadi miliknya padahal belum tentu lahan tersebut menurut hukum adalah milik seseorang atau lembaga tersebut.

Berdasarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini, kita menemukan secara jelas, apa yang dimaksud dengan tanah legal itu. Menurut undang-undang ini, tanah legal adalah Tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan Tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum.⁴ Berdasarkan penjelasan ini kita bisa menemukan bahwa tanah yang sah adalah tanah yang menjadi kekuasaan negara dan hanya bisa dipunyai oleh seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak. Maksudnya adalah bahwa dalam negara ini yang memiliki wewenang penuh atas kepemilikan tanah hanyalah negara. Namun bisa digunakan demi kesejahteraan rakyat berdasarkan bukti sah dan kuat tentang kepemilikan tanah yang berhak

⁴ Bandingkan Pasal 1 ayat (1) dan (2), PERPU No. 51 Tanu 1960.

sebagaimana diatur dalam undang-undang pokok agraria dan peraturan lain yang diatur berhubungan dengan kepemilikan tanah secara sah atau legal.⁵

Kedua, kita juga mesti mengetahui tentang siapa yang berhak atas tanah. Sering kali terjadi dalam kehidupan bahwa orang atau badan hukum mengkalim bahwa sebidang tanah adalah miliknya tanpa dasar kepastian hukum yang tetap sebagaimana dikatakan dalam bagian pertama tadi. Konflik saling klaim lahan tanah yang di atasnya berdiri kokoh Hotel Sutan Raja, Manado menjadi contoh pergolakan tentang siapa yang berhak atas tanah. Kedua belah pihak (Tjandra dan Rotinsulu) saling mengkalim kalau tanah tersebut adalah miliknya sedangkan pihak ketiga (Sitorus sebagai pembeli lahan) tidak mengetahui hal ini. Hal ini akan menimbulkan konflik antar warga dan akan merugikan pihak-pihak yang bersengketa.

Untuk menghindari terjadinya hal yang demikian, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini memberikan defenisi yang jelas tentang siapa yang berhak atas sebidang tanah dengan penjelasan sebagai berikut:

Yang berhak atas kepemilikan tanah adalah orang atau badan hukum yang berhak atas tanah itu. Sedangkan yang berhak memakai tanah ialah orang yang menduduki, mengerjakan dan/atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak.

Dengan perumusan tersebut, dapat diketahui bahwa orang atau badan hukum yang berhak sajalah yang bisa memiliki atau

mempunyai tanah. Hal ini tentu harus dibarengi dengan bukti-bukti sah kepemilikan tersebut yang berasal dari bagian pertanahan negara berupa akta tanah dan surat-surat resmi pertanahan lain yang mendukung yang berasal dari penguasa daerah yang dalam hal ini adalah bupati, walikota, gubernur dan juga untuk pengurusan lahan hutan dan perkebunan bisa menjadi tanggungjawab menteri agraria yang biasanya dijalankan oleh lembaga-lembaga pertanahan di daerah sebagaimana dikatakan dalam pasal 1 ayat (4), pasal 3, pasal 4 dan pasal 5 PERPU ini.

Ketiga warga masyarakat juga perlu mengetahui tentang sanksi-sanksi hukum yang bisa terjadi dengan upaya pemilikan tanah secara tidak legal. Kadang kala warga masyarakat tidak memusingkan dengan konsekuensi hukum yang bisa terjadi dengan penggunaan tanah secara tidak sah atau tidak legal ini. Hal ini mengakibatkan sehingga pelanggaran di bidang ini semakin bertambah dan konflik antar warga yang bertikai atas sebidang tanah pun tidak bisa dibendung.

Dalam PERPU ini, termuat berbagai sanksi hukum jika terjadi pelanggaran atas penggunaan tanah tanpa izin yang berhak atau yang mempunyai kuasa atas tanah tertentu dan masyarakat perlu juga untuk mengetahuinya. Sanksi-sanksi hukum tersebut antara lain sebagaimana termuat dalam pasal 6 PERPU ini:

- a. Dengan tidak mengurangi ketentuan yang berlaku dalam pasal-pasal 3, 4, dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan / atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5000,- (lima ribu rupiah);
- b. Barang siapa memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan hutan dikecualikan mereka yang

⁵ Bandingkan Undang-undang Pokok Agraria, Pasal 21 ayat (1) yang menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Dikutip dalam Pustaka Widyatmaka, *Undang-undang Pokok Agraria*, (Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2004), hlm. 31.

akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat (1);

- c. Barang siapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;

Berdasarkan penjelasan dan analisis di atas, maka beberapa butir jalan keluar yang ditawarkan oleh penulis sehubungan dengan aplikasi PERPU ini antara lain:

1. Untuk dapat memiliki tanah secara sah, maka seseorang atau badan hukum harus memiliki bukti-bukti sah tentang kepemilikan tanah dari lembaga yang berwenang.
2. Tidak boleh mengklaim tanah sebagai sah jika tidak didukung oleh bukti kepemilikan yang sah.
3. Upayakan agar semua tanah adat yang merupakan aset pewarisan turun-temurun harus dicatat di lembaga pengurusan sertifikat tanah yang berwenang agar menghindari terjadinya konflik kepemilikan antar orang atau lembaga tertentu.
4. Setiap warga negara juga perlu mempelajari ketentuan lain yang berhubungan dengan pengaturan kepemilikan tanah secara legal seperti Undang-undang pokok agraria dan undang-undang agraria lainnya karena tidak semua aturan tentang kepemilikan tanah diatur secara mendetail dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini.

2. Penyelesaian Konflik Penggunaan Tanah Secara Tidak Sah Oleh Lembaga Peradilan Indonesia

1. Penyelesaian Oleh Badan Peradilan⁶

Prinsip penting yang harus dipegang oleh sebuah negara hukum adalah terjaminnya penyelenggaraan

⁶ Bdk. Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2012), hlm. 225-235.

kekuasaan kehakiman yang merdeka. Arti merdeka di sini adalah bebas dari pengaruh kekuasaan lain saat menyelenggarakan peradilan guna menegakkan keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum. Agar itu terwujud, perlu pengaturan susunan, kekuasaan serta lingkungan peradilan umum. yang terakhir ini dasarnya adalah undang-undang nomor 2 tahun 1986 tentang peradilan umum.

2. Penyelesaian di Luar Pengadilan⁷

Selain diselesaikan melalui dua jalan di atas (Peradilan Umum dan PTUN), sengketa pertanahan juga bisa diselesaikan di luar jalur pengadilan. Proses penyelesaian sengketa tanah di luar pengadilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau dalam bahasa Inggris disebut *Alternative Disputes Resolution* (ADR).⁸ Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan pada umumnya dapat dilakukan melalui berbagai cara berikut:

1. Negosiasi

Negosiasi merupakan salah satu pola atau langkah utama dalam *Alternative Disputes Resolution* (ADR). Negosiasi melibatkan dua atau lebih pihak yang berkepentingan. Tujuannya agar tercapai suatu kesepakatan. Dengan begitu mereka dapat bekerja sama lagi. Negosiasi sering

⁷ *Ibid.*, hlm. 247-256.

⁸ Menurut Phillip D. Bostwick sebagaimana dikutip dalam Elza Syarief, Alternatif penyelesaian sengketa atau *Alternative Disputes Resolution* adalah sebuah perangkat pengalaman dan teknik hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak, mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang bisa terjadi, dan mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan.

terjadi di dunia usaha sebab esensinya adalah komunikasi dan tawar-menawar.⁹

2. Mediasi

Mediasi merupakan kosa kata atau istilah yang berasal dari kosa kata Inggris, yaitu *mediation*. Para penulis dan sarjana Indonesia kemudian lebih suka mengindonesiakannya menjadi "mediasi" seperti halnya istilah-istilah lain yang kita kenal: *negotiation* menjadi negosiasi, *arbitration* menjadi arbitrase, dan lain sebagainya.¹⁰ Menurut Prof. Dr. Takdir Rahmadi, mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutuskan.¹¹ Keberhasilan suatu proses mediasi sangat tergantung pada keinginan para pihak untuk berbicara satu sama lain dan menetapkan sasaran pembahasan untuk menemukan solusi yang dapat diterima masing-masing pihak.

3. Konsiliasi

Konsiliasi dapat diartikan sebagai usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih agar mereka sepakat menyelesaikan masalah. Oppenheim mengatakan bahwa konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya ke suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk

menguraikan atau menjelaskan fakta-fakta dan biasanya setelah mendengar para pihak dan mengupayakan agar mereka mencapai suatu kesepakatan, membuat usulan-usulan guna penyelesaian persoalan.

4. Fasilitasi

Dalam perkara yang melibatkan lebih dari dua pihak dibutuhkan adanya pihak ketiga yang berperan sebagai fasilitator. Tugasnya membantu pihak yang berperkara dengan cara mencari jalan keluar secara bersama. Dalam hal ini fasilitator hanyalah memberikan fasilitas agar komunikasi para pihak efektif. Fasilitas yang dimaksud termasuk penghubung, penerjemah, sekretariat bersama, atau tempat pertemuan.

5. Penilai Independen

Penggunaan jasa pihak ketiga, yaitu penilai independen yang tidak memihak adalah salah satu proses yang dapat digunakan dalam menyelesaikan suatu perkara. Pihak ketiga yang independen dan tidak memihak ini akan memberikan pendapat ihwal fakta-fakta dalam perkara. Pihak-pihak yang berperkara menyetujui pendapat penilai independen menjadi suatu keputusan final dan mengikat. Jadi penilai independen ini, selain pelaku investigasi juga membuat keputusan. Pihak-pihak bersengketa juga dapat menjadikan pendapat atau saran dari penilai independen sebagai bahan pertimbangan dalam negosiasi selanjutnya.

6. Arbitrase¹²

⁹ Prof. Dr. Yusriyadi, SH., MS., *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 111.

¹⁰ Prof. Dr. Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 12.

¹¹ *Ibid.*

¹² Hukum arbitrase terdapat dalam Undang-undang nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Reglemen acara perdata atau yang biasa disingkat dengan Rv memberikan definisi arbitrase sebagai suatu bentuk peradilan yang diselenggarakan oleh dan berdasarkan kehendak serta itikad baik dari pihak-pihak yang berselisih agar perselisihan mereka tersebut diselesaikan oleh hakim (-hakim) yang mereka tunjuk dan angkat sendiri, dengan pengertian bahwa putusan yang diambil oleh hakim tersebut merupakan putusan yang bersifat final (putusan pada tingkat akhir) dan yang mengikat kedua belah pihak untuk melaksanakannya.¹³ Sedangkan menurut pasal 1 ayat 1 UU No. 30 Tahun 1999, arbitrase adalah cara penyelesaian suatu perkara perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Proses penyelesaian sengketa melalui arbitrase dapat dibagi menjadi dua jenis, yakni:

1. Arbitrase *Ad Hoc*

Arbitrase ini disebut juga dengan arbitrase volunter. Jenis arbitrase ini dibentuk khusus untuk memeriksa dan memutuskan sengketa tertentu di luar pengadilan sesuai kebutuhan saat itu. Arbitrase ini berakhir apabila arbiter atau majelis arbitrase telah melaksanakan tugasnya.

2. Arbitrase Institusional

Arbitrase institusional adalah suatu lembaga atau badan arbitrase yang bersifat tetap dan sengaja dibentuk untuk

menyelesaikan sengketa para pihak di luar pengadilan.

3. Memanfaatkan Lembaga Adat¹⁴

Hak-hak adat seperti hak ulayat memberi kewenangan kepada masyarakat hukum adat untuk mengatur dan menyelenggarakan pemanfaatan tanah. Termasuk di dalamnya kewenangan untuk mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah serta hubungan hukum antara orang dengan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur dan memanfaatkan tanahnya ini sering kali tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya karena hingga saat ini keberadaan hak adat itu masih dilematis. Di satu sisi, hak adat atau hak ulayat yang semula dinyatakan tidak berlaku lagi ternyata masih ada. Sedangkan di sisi lain, hak adat atau hak ulayat yang dinyatakan masih ada kemudian menjadi hilang karena terdesak oleh proses pembangunan atau oleh kepentingan pihak-pihak tertentu.

Tanah dengan sistem kepemilikan bersama, tata cara pengaturannya didasarkan pada hukum adat bisa menarik di mata pemerintah daerah setempat. Misalnya tanah dianggap cocok untuk menjadi kawasan pengembangan ilmu pengetahuan, adat istiadat, dan kebudayaan setempat. Sebaliknya tanah itu bisa memicu sengketa pertanahan sehingga menghambat program pembangunan yang telah direncanakan pemerintah. Terutama karena lahan itu tidak mempunyai

¹³ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Arbitrase*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 18-19.

¹⁴ Bdk. Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, hlm. 269-271.

batas dan kepemilikan yang jelas. Mungkin bisa dicontohkan tanah di sepanjang pantai Malalayang dan Bolevard yang kini sudah mulai dijadikan areal bisnis.

Untuk daerah-daerah yang masyarakatnya masih memegang teguh dan memberlakukan adat-istiadat, penyelesaian sengketa tanah umumnya dilakukan oleh tokoh-tokoh komunitas yang disegani warga setempat. Di antaranya adalah kepala adat, kepala suku, kepala kampung, atau tetua marga. Peranan para tokoh adat tersebut sangat menentukan dalam menyelesaikan sengketa tanah. Mereka berperan dalam menentukan peruntukan serta pengawasan terhadap penggunaan tanah oleh warga setempat. Ini karena kepala atau tetua adat setempat umumnya memiliki data tanah di wilayahnya masing-masing, baik ihwal jumlah, batas, maupun penggunaan tanah oleh warga setempat. Kendati data tanah tersebut jarang yang tertulis namun biasanya mereka tahu riwayatnya. Selain itu, lembaga adat masih berfungsi sebagai tempat penyelesaian sengketa yang terjadi di antara anggota masyarakat hukum adat setempat.

Salah satu sektor hukum adat Indonesia yang berasal dari adat istiadat, yakni kaidah-kaidah sosial yang dibuat dan dipertahankan oleh para fungsionaris hukum (penguasa yang berwibawa). Dengan ditetapkannya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, jelas lembaga adat diperlukan dalam penyelesaian masalah pertanahan.¹⁵

Dalam pasal 2 UUPA disebut bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara dan pada ayat (4) pasal tersebut hak menguasai dari negara dapat dikuasakan kepada masyarakat-masyarakat adat. Jadi jelas bahwa lembaga ulayat sebagai subjek hukum negara diakui oleh UUPA.

Lembaga adat mempunyai peran yang sangat penting dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Sengketa tanah sebagian besar terjadi antara masyarakat adat yang mempertahankan hak adat atas tanah dengan pemilik modal besar yang mendapatkan konsensi penguasaan hutan, pertambangan-minyak, gas bumi dan yang lain dan pengembangan agribisnis dengan pola PIR (Perkembangan Inti Rakyat). Pengambilalihan kembali oleh masyarakat adat terhadap lahan yang di atasnya telah ada aset-aset produktif telah terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia.

Untuk meminimalkan sengketa semacam ini, lembaga adat bisa dilibatkan sebagai mediator yang tak akan merugikan salah satu pihak berperkara. Pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat dituangkan dalam pasal 18B ayat (2) UUD 1945,¹⁶ UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Permen Agraria No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 400-2626 tentang penjelasan mengenai

¹⁵ Bdk. Undang-undang Pokok Agraria, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, (Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2004).

¹⁶ Amandemen Undang-undang Dasar 1945 (perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat-naskah lengkap), (Tangerang: Interaksara), hlm. 24-28.

PERMENEK Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 dan surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 110-201 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di bidang Pertanahan.

E. PENTUP

Kesimpulan:

1. Penggunaan tanah yang sah menurut PERPU No 51. Tahun 1960 adalah penggunaan tanah yang memiliki bukti kepemilikan kuat yang diperoleh melalui Badan Pertanahan Nasional atau pun juga melalui lembaga terkait yang berada di bawahnya. Bukti-bukti kuat kepemilikan itu misalnya dengan adanya sertifikat.
2. Penyelesaian konflik atas penggunaan tanah secara tidak sah menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan melalui mekanisme di dalam pengadilan melalui lembaga peradilan, melalui mekanisme di luar pengadilan, dan memanfaatkan lembaga adat. Di dalam pengadilan biasanya dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan di luar pengadilan biasanya dilakukan dengan melalui mediasi, arbitrase, konsiliasi, penilai independen, fasilitasi dan negosiasi. Selanjutnya jika bentuk penyelesaiannya menggunakan lembaga adat, maka cara penyelesaiannya dilakukan dengan bantuan para tokoh adat dan pemuka masyarakat desa atau pemuka masyarakat setempat seperti Kepala Desa/Kelurahan.

Saran:

1. Pendidikan hukum itu perlu bagi segenap warga masyarakat agar dapat menciptakan kesadaran bertindak yang benar.
2. Perlu adanya pembentukan sebuah badan otonom bidang penyuluhan pertanahan tingkat propinsi,

kota/kabupaten, kecamatan dan kelurahan agar memudahkan proses pendidikan dan penyelesaian sengketa bidang pertanahan secara praktis.

DAFTAR PUSTAKA

- Amandemen Undang-undang Dasar 1945 (perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat-naskah lengkap), (Tangerang: Interaksara).
- Bertens, K. *Ringkasan Sejarah Filsafat*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).
- Chomzah, H. Ali Achmad. *Hukum Agraria (pertanahan) Indonesia* Jilid 1, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003).
- Fuady, Munir. *Hukum Kontrak Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003).
- Murhaini, H. Suriansyah. *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, (Surabaya: LaksBang Justitia, 2009).
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang berhak atau kuasanya.
- Rahmadi, Takdir. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).
- Sudarsono. *Kamus Hukum*, entri Ilegal, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), hlm. 178.
- Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfa Beta, 2010).
- Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2009).
- Sutedi, Adrian, *Sertifikat Hak atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Syarief, Elza. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2012).
- Tim Media. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, entri Ilegal, (Jakarta: Media Centre, 2006), hlm. 264.
- Tim Redaksi Pustaka Yustisia (Penyunting), *Kompilasi Hukum Agraria*, "Seri

- Perundang-undangan”, (Jakarta: Pustaka Yustisia, 2010).
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman.
- Undang-undang nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Undang-undang Pokok Agraria, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, (Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2004).
- Widagdo, Setiawan. *Kamus Hukum*, entri Illegal (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2012), hlm. 227
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. *Hukum Arbitrase*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003).
- Yusriyadi. *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).