

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peran hukum dalam era perkembangan masyarakat sekarang khususnya pada era perkembangan teknologi informasi dan sedang berlangsung dianggap semakin penting keberadaannya oleh Masyarakat.¹ Istilah hukum Indonesia sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari untuk menunjuk pada sistem norma atau sistem aturan yang berlaku di Indonesia.² Hukum seringkali ditinggalkan dan bahkan dinafikan manakala masyarakat beranggapan bahwa apa yang menjadi tujuan masyarakat sudah tercapai dan atau bahkan lebih ironis lagi hukum tidak lagi dibutuhkan ketika suatu masalah sudah dapat dipecahkan melalui musyawarah. Padahal secara hakiki kehidupan masyarakat memerlukan seperangkat aturan hukum yang selalu dapat menjaga ketertiban dan lebih jauh lagi memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.³

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk matipun manusia memerlukan sebidang tanah.⁴ Manusia di dalam

¹ Aminuddin Ilmar, "Membangun Negara Hukum," *Indonesia, Makassar: Phinatama Media*, 2014, 7.

² Andi Maysarah, "Perubahan Dan Perkembangan Sistem Hukum Di Indonesia," *Warta Dharmawangsa*, no. 52 (2017), <https://doi.org/10.46576/wdw.v0i52.252>.

³ Ilmar, "Membangun Negara Hukum."

⁴ Abdul Hamid Usman, "Wakaf Tanah Hak Milik Belum Terdaftar," *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan* 2, no. 1 (2021): 44–68, <https://doi.org/10.32502/khk.v2i1.3047>.

pergaulan hidup pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan, umpamanya perlu penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketentraman. Sebab nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya adalah kebebasan.⁵ Kaidah-kaidah dan nilai-nilai yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat bermacam-macam ragamnya, dan di antara sekian macam kaidah yang merupakan salah satu kaidah terpenting adalah kaidah-kaidah hukum. Kaidah dan pola hukum dapat dijumpai pada setiap masyarakat, baik yang tradisional maupun yang modern, walaupun terkadang warga masyarakat yang diatur tidak atau kurang menyadari.⁶

Secara sistemik berarti hukum dilihat sebagai suatu kesatuan, yang unsur-unsur, sub-subsistem atau elemen-elemennya saling berkaitan, saling pengaruh mempengaruhi, serta saling memperkuat atau memperlemah antara satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaannya, meskipun dilakukan upaya penyempurnaan struktur dan perbaikan pengaturan, hal-hal tersebut ternyata kurang efektif. Sebagaimana dipahami dalam *Law and Society*, yang diikuti oleh Roscoe Pound yang mengemukakan bahwa *law in the book* belum tentu

⁵ Malim Perwira Harahap, "PENEGAKAN HUKUM TERHADAP DOKTER PELAKU PEMERASAN TERHADAP CALON APARATUR SIPIL NEGARA.," *Journal of Syntax Literate* 7, no. 10 (2022).

⁶ Soerjono Soekanto, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum," 2004.

sebagaimana halnya *law in action*.⁷ Roscoe Pound juga mengatakan bahwa hukum menjamin “*social cession*” (keterpaduan sosial) dan perubahan tertib sosial dengan cara menyeimbangkan konflik kepentingan yang mencakupi kepentingan-kepentingan individual, kepentingan-kepentingan sosial, dan kepentingan-kepentingan publik.⁸ Hukum sebagai norma mempunyai ciri kekhususan, yaitu hendak melindungi, mengatur, dan memberikan keseimbangan dalam menjaga kepentingan umum.

Baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis mempunyai fungsi sebagai *standard of conduct* yakni sandaran atau ukuran tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap orang dalam bertindak dan hukum sebagai *a tool of social engineering*, yakni sebagai sarana untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik. Selanjutnya hukum sebagai *a tool of social control*, di mana hukum sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku dan perbuatan manusia agar mereka tidak melakukan perbuatan yang melawan norma, serta hukum sebagai *a facility on of human interaction* yakni hukum berfungsi tidak hanya untuk menciptakan ketertiban, tetapi juga menciptakan perubahan masyarakat dengan cara memperlancar proses interaksi sosial dan diharapkan menjadi pendorong untuk menimbulkan perubahan dalam kehidupan masyarakat.⁹ Pengerian

⁷ *Law in Books* adalah hukum tertulis di buku, terkodifikasi, (seperti) peraturan perundang-undangan, dan doktrin.

⁸ Novi Herawati, Ro'fah Setiawati, and Irma Cahyaningtyas, “Perwujudan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Sebagai Cerminan Asas Keseimbangan,” *Notarius* 14, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.14710/nts.v14i1.39103>.

⁹ Akbar Sanjaya, “Penyelesaian Pidana Penganiayaan Dengan Jalan Damai Antara Pelaku Dan Korban,” *Jurnal Dialektika Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2023).

perlindungan hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah keseluruhan kumpulan peraturan–peraturan atau kaidah–kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.¹⁰ Berdasarkan pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (Selanjutnya disebut UUPA) diketahui Negara memiliki wewenang untuk mengatur pertanahan. Dengan adanya wewenang ini, pemerintah diharapkan dapat memakmurkan masyarakat Indonesia dalam aspek pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹¹ BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹² Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah (Selanjutnya disebut Kanwil) BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.¹³ Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, BPN harus menyusun proses bisnis yang menggambarkan tata hubungan kerja yang

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, “Menenal Hukum (Suatu Pendahuluan),” *Yogyakarta: Liberty*, 1991, 37.

¹¹ Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

¹² Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

¹³ Pasal 8 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

efektif dan efisien antar unit organisasi di lingkungan BPN.¹⁴ BPN harus menyusun analisis jabatan, peta jabatan, uraian tugas, dan analisis beban kerja terhadap seluruh jabatan di lingkungan BPN.¹⁵

Sengketa pertanahan kerap kali menjadi masalah yang sering kita temui dan tentunya penyelesaian yang dilakukan oleh BPN adalah merupakan terobosan baru dalam rangka untuk menghindari penumpukan perkara di dunia peradilan khususnya Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut PTUN)¹⁶. Namun alternatif penyelesaian sengketa pertanahan ini tentu saja harus tetap memperhatikan aturan-aturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukumnya. Adanya kemudahan dalam upaya penyelesaian sengketa dalam bidang pertanahan menuntut para pihak yang terlibat dalam proses ini untuk tetap mengacu pada mekanisme penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan. Ketidaksesuaian dengan aturan yang telah ditetapkan tentu saja akan berimbas pada kekuatan hukum putusan penyelesaian serta akan menimbulkan kesan penyalahgunaan wewenang.

Terjadinya permasalahan pertanahan tersebut menunjukkan belum baiknya administrasi pertanahan di Indonesia dan belum kuatnya kepastian

¹⁴ Pasal 10 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

¹⁵ Pasal 12 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

¹⁶ Peradilan tata usaha negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat yang mencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Adapun yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat atau daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

hukum hak atas tanah. Hal itu memberikan gambaran bahwa tanah belum dapat memberikan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, peran negara sangat penting dalam mengelola sumber daya alam, termasuk tanah, agar sumber daya alam dan tanah itu benar-benar mendatangkan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.¹⁷

Pada dasarnya sengketa, konflik dan perkara merupakan tiga istilah yang sering digunakan secara bersamaan untuk menjelaskan tentang perbedaan pendapat, pertentangan, pertikaian, percekcoakan, perselisihan dan ketidakharmonisan antara satu pihak dengan pihak lainnya. Sengketa dan konflik muncul sudah menjadi kodrat manusia, karena manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri, manusia hidup memerlukan bantuan orang lain. Dalam berinteraksi dengan orang lain pasti terdapat sengketa atau konflik kepentingan antara orang yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itulah, diperlukan aturan untuk mencegah sengketa atau konflik, aturan tersebut disebut hukum.¹⁸ Suatu sengketa haruslah diselesaikan oleh para pihak dengan cara kekeluargaan atau di luar pengadilan ataupun di muka hakim dalam persidangan.¹⁹

Tugas pokok BPN²⁰ adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-

¹⁷ Priyo Katon Prasetyo, "Praktik Kebijakan Program Strategis Nasional, Kendala Dan Peluang" (Yogyakarta: STPN Press, 2020).

¹⁸ Setiyo Utomo, "Penerapan Hukum Progresif Dalam Penyelesaian Konflik Agraria," *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 3, no. 2 SE-Articles (December 27, 2020): 33–43, <https://doi.org/10.24090/volkgeist.v3i2.3998>.

¹⁹ Dedy Mulyana, "Kekuatan Hukum Hasil Mediasi Di Dalam Pengadilan Dan Di Luar Pengadilan Menurut Hukum Positif," *Jurnal Wawasan Yuridika* 3, no. 2 (2019): 177–98.

²⁰ Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementerian yang mempunyai tugas dibidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu Kantor Wilayah Badan

undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden. Tujuan dari pembangunan bidang pertanahan adalah kemakmuran rakyat dalam dan rangka yaitu menciptakan kesejahteraan mencapai mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik material maupun secara spiritual berdasarkan Pancasila. BPN sebagai instansi pemerintah yang telah diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dalam menerima pengaduan, yakni dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Republik Indonesia (Selanjutnya disebut Permen ATR/BPN) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. untuk melakukan pengelolaan pengaduan secara baik, benar, efektif dan efisien, telah ditetapkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Pengaduan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.

BPN juga memiliki kewenangan dalam menyelesaikan permasalahan terkait Tanah. Hal ini diatur Pasal 43 ayat 1 Permen ATR/BPN No.21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan, "Penyelesaian Kasus dapat

Pertanahan Nasional di tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

diselesaikan melalui Mediasi”. Peran BPN dalam penyelesaian kasus pertanahan dengan cara bertindak sebagai mediator bermula dari pengaturan Angka 2 bag. II. Penggolongan, Petunjuk Teknis Nomor 05/Juknis/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi dalam Keputusan Kepala BPN No: 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan. Isinya menyatakan, “Mediator adalah orang/pejabat yang ditunjuk dari jajaran BPN Republik Indonesia yang disepakati oleh para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan permasalahannya”.²¹

Permen ATR/BPN Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Pengaduan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya di sebut ATR/BPN) Pasal 4 ayat 3 mengemukakan bahwa dalam hal Pengaduan terkait dengan kasus harus disertai dengan data pendukung atau bukti penguasaan/kepemilikan tanah Pengadu, data pendukung lainnya atas tanah objek sengketa atau konflik dan uraian singkat kronologis kasus.

BPN mendapat andil sebagai mediator²² para pihak yang bersengketa dengan mengawali proses pemanggilan secara terpisah

²¹ Irma Rasmawati, Adonia Ivone Laturette, and Pieter Radjawane, “Kedudukan Badan Pertanahan Nasional Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan,” *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum*; Vol 2, No 1 (2022): Volume 2 Nomor 1, Maret 2022 DO - 10.47268/Tatohi.V2i1.896 , March 31, 2022, <https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/tatohi/article/view/896>.

²² Mengacu pada Pasal 1 angka 2 Perma 1/2016, mediator adalah hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.

sehingga para pihak dapat menyampaikan pendapat serta keinginan mereka secara transparan kemudian dilanjutkan dengan memeriksa data fisik maupun yuridis. Apabila dari hasil pemeriksaan diperoleh kesepakatan dari para pihak maka akan dibuatkan akta perdamaian yang didaftarkan kepanitera pengadilan negeri setempat, namun apabila tak menemui kesepakatan di antara para pihak maka BPN akan memberikan masukan guna penyelesaian dilanjutkan ke pengadilan.²³ Permasalahan sengketa pada kolonial belanda banyak yang tak tuntas penyelesaiannya menjadi pengingat untuk penanganan maupun penyelesaian sengketa tanah secara adil maupun penuh dengan kebijaksanaan serta tak memandang agama, ras maupun suku yang membutuhkan peran Badan Pertanahan Nasional.²⁴

Menurut Adrian Sutedi proses penyelesaian sengketa tanah di Indonesia menggunakan jalur pengadilan dengan proses yang lama karena tak adanya kesepakatan untuk berdamai serta menghambat masyarakat menengah ke bawah yang sedang mencari keadilan guna pembayaran biaya perkara. Penjaminan ketertiban masyarakat memerlukan sebuah peraturan maupun kaidah hukum yang memiliki sifat mengatur maupun memaksa. Hukum tersebut harus jelas agar kepastian hukum bagi pemilik sah tanah didapatkan.²⁵

²³ Mega Puspa Kusumojati and Abraham Ferry Rosando, "PERAN BADAN PERTANAHAN DALAM MEREDUKSI KONFLIK DAN PERKARA SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI," *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum* (e-ISSN: 2776-1916) 1, no. 03 SE-ILMU HUKUM (September 9, 2021): 16–34, <https://doi.org/10.69957/cr.v1i03.3>.

²⁴ *Ibid.*, hal. 18

²⁵ *Ibid.*, hal. 19

Dalam praktiknya penyelesaian sengketa, konflik agraria, dan pemberantasan mafia tanah memang menjadi prioritas Kementerian ATR/BPN, namun tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak pengaduan masyarakat yang masuk ke kantor pertanahan. Menteri ATR/BPN mengakui masih banyak menerima keluhan masyarakat terkait sengketa lahan. Kasus yang banyak diterima berkaitan dengan sengketa lahan yang melibatkan aset BUMN/BUMD dengan warga.²⁶ Beliau juga mengatakan pengaduan masyarakat soal sengketa tanah juga banyak diterima oleh Kantor Staf Presiden (KSP). Dia mengingatkan aduan itu harus segera ditindaklanjuti. persoalan tanah selalu kompleks dan melibatkan banyak instansi. Dia menekankan pentingnya menghilangkan ego sektoral antarlembaga dan kementerian dalam menyelesaikan persoalan sengketa lahan.²⁷

Pada lingkup ATR/BPN Kota Depok yang merupakan hasil pemekaran dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor terdapat dua permasalahan dominan yang terjadi dan mengemuka sejak Kantor BPN Kota Depok berdiri tahun 1999. Pertama, tidak dilakukannya penguasaan atas tanah yang dimiliki. Bahkan cenderung abai atas asetnya sendiri hingga dibiarkan bertahun-tahun dan dianggap hanya sebatas investasi. Kedua, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan tidak optimal oleh pemiliknya. Belum terintegrasinya data peta pendaftaran tanah, atau peta

²⁶Yogi Ernes, 2023, *Menteri ATR Colek KSP soal Keluhan Warga Terkait Tanah*, <https://news.detik.com/berita/d-6902877/menteri-atr-colek-ksp-soal-keluhan-warga-terkait-tanah>, diakses tanggal 12 Maret 2024

²⁷ *Ibid.*

offline atau peta kerja dengan sistem Kegiatan Kantor Pertanahan atau KKP saat ini menyebabkan banyaknya sertifikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Depok. Namun belakangan diketahui, terhadap bidang tersebut telah terbit sertifikat yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor.²⁸ Selanjutnya Kepala Kantor BPN Kabupaten Kaimana, Mudazzir, S.Si. mengatakan terdapat sengketa jual beli tanah, saat membeli tanah, pembeli tidak segera mendaftarkan tanahnya, saat ingin melakukan balik nama sudah tidak bisa, karena yang menjual tanah sudah tidak berada ditempat, sertifikatnya ada, tetapi tidak bisa dipergunakan.²⁹

Selain itu saat ini banyak pengaduan, laporan ataupun keberatan yang diterima BPN di mana permasalahannya adalah seputar permohonan pemblokiran, sengketa batas, maupun keberatan atas penerbitan suatu sertifikat yang kemudian tentu saja hal ini akan berpotensi menghalangi bahkan memperlambat proses peralihan hak milik maupun proses administrasi pertanahan lainnya. Terhadap ketidakjelasan proses dan jangka waktu pengaduan serta terlebih pada tidak adanya batasan jangka waktu pemblokiran hal ini kemudian berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan pelayanan administrasi pertanahan.

²⁸ Ricardo Hutabarat, 2023, *BPN Depok Terima Ribuan Pengaduan Selama Tahun 2023*, <https://kirka.co/bpn-depok-terima-ribuan-pengaduan-selama-tahun-2023/>, diakses pada tanggal 12 Maret 2024

²⁹Kaimana News, 2023, *Kasus Sengketa Tanah Di Kaimana*, <https://kaimananews.com/kepala-bpn-kaimana-periode-2023-ada-6-kasus-sengketa-tanah-dikaimana/>, diakses pada tanggal 12 Maret 2024

Salah satu Isu terkait kewenangan bpn dalam menerima pengaduan yang terjadi di kabupaten sinjai mempunyai implementasi yang tidak sejalan dengan regulasi karena dalam regulasinya pengaduan sengketa yang diterima kantor pertanahan ialah berdasar pada pasal 6 Permen ATR/BPN Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan mengatur terkait;

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 BPN 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.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki kewenangan untuk

Sedangkan Di Kabupaten Sinjai, implementasi sistem pengaduan berbeda dibandingkan dengan yang diatur dalam ketentuan, karena pengaduan tetap diterima tanpa adanya pelampiran data pendukung atau bukti-bukti yang relevan sebagai bagian dari pengaduan. Akibatnya, meskipun pengaduan tersebut tidak dilengkapi dengan berkas yang lengkap, kantor pertanahan tetap memprosesnya dengan mengadakan pemanggilan mediasi. Hal ini berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan, karena prosedur yang seharusnya memastikan validitas pengaduan tidak diikuti dengan benar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Kantor Pertanahan dalam melaksanakan penyelesaian mediasi?
2. Apa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Kantor Pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan, yaitu:

1. Untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan Kantor Pertanahan dalam melaksanakan penyelesaian mediasi.
2. Untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan kantor pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat terwujud dari penelitian ini, antara lain:

1. Manfaat Teoretis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ilmiah bagi pemerintah, penegak hukum, pihak instansi dan *stakeholder* pertanahan, masyarakat, serta ilmu pengetahuan hukum dalam pengembangan hukum perdata, khususnya dalam hukum agraria dan hukum pertanahan.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah, penegak hukum, pihak instansi dan *stakeholder* pertanahan, serta masyarakat, khususnya terkait dengan upaya mitigasi berbagai kemungkinan sengketa pertanahan.

2. Manfaat Praktis

- a. Melatih cara berpikir serta mengaplikasikannya dalam mencari pemecahan permasalahan hukum khususnya mengenai perlindungan hukum dalam bidang agraria, baik perlindungan hukum bagi masyarakat maupun pihak instansi atau penyelenggara.
- b. Memberikan sumbangsih pemikiran dalam rangka upaya melakukan pencegahan maupun mitigasi terhadap risiko hukum kegiatan bidang agraria atau pertanahan baik dari internal maupun eksternal.

E. Orisinalitas Penelitian

Setelah melakukan penelusuran di Perpustakaan Universitas Hasanuddin, repositori online beberapa perguruan tinggi di Indonesia, dan jurnal-jurnal hukum yang tersebar luas di internet dan buku, peneliti menemukan bahwa banyak penelitian telah dilakukan tentang topik yang terkait dengan penelitian ini. topik, yaitu Kewenangan Kantor Pertanahan Dalam Menerima Pengaduan Sengketa Pertanahan. Untuk menghindari kesamaan dengan penelitian sebelumnya, calon peneliti mencantumkan beberapa judul penelitian sebagai perbandingan keaslian substansi dan kajian penelitian. Adapun penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Matrix Keaslian Penelitian Tesis:

Nama Penulis	: Bunga Desyana Pratami	
Judul Tulisan	: Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi (Studi di Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta)	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2018	
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Indonesia	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan : Penelitian ini mengkaji mengenai pelaksanaan mediasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta serta faktor yang menjadi penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta		
Teori Pendukung : Teori Sistem Hukum, Teori Keadilan, Teori Negosiasi, Teori Mediasi,		
Metode Penelitian : Penelitian Deskriptif, yang dilakukan dengan pendekatan Yuridis Empiris		
Pendekatan Yuridis Empiris : Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan pendekatan yuridis empiris. Yuridis yaitu pendekatan suatu masalah yang diambil dari aturan perundang-undangan yang ada, sedangkan empiris ialah penelitian yang menekankan pada kenyataan atau fakta-fakta yang ada di lapangan terkait penyelesaian		

sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul pada tahun 2016 – 2018.	
Hasil & Pembahasan : Penelitian ini mengkaji pelaksanaan mediasi dalam sengketa pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang menunjukkan bahwa sebagian aturan sesuai PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 telah diterapkan, tetapi masih terdapat penyimpangan, seperti pelampauan batas waktu mediasi 30 hari dan tidak lengkapnya peserta mediasi sesuai ketentuan. Hambatan non-yuridis juga ditemukan, termasuk ketidakjujuran pihak bersengketa, rendahnya partisipasi, keterbatasan sumber daya manusia, dan kurangnya jumlah mediator di Kantor Pertanahan. Meskipun secara yuridis tidak ada hambatan signifikan, penelitian ini menyoroti perlunya perbaikan dalam implementasi aturan, peningkatan sumber daya, dan penguatan partisipasi para pihak untuk mencapai penyelesaian sengketa yang lebih efektif.	

	Kebaruan Tulisan/Kajian: Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah Pelaksanaan kewenangan Kantor Pertanahan dalam melaksanakan mediasi yang hanya berfokus untuk membahas mengenai Mediator serta Efektivitas dari mediasi di Kantor Pertanahan dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan kantor pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.
--	--

Nama Penulis	: Ummuh Kalsum		
Judul Tulisan	: Analisis Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa		
Kategori	: Tesis		
Tahun	: 2022		
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin		
<table border="1"> <tr> <th data-bbox="298 1892 1029 1971">Uraian Penelitian Terdahulu</th><th data-bbox="1029 1892 1414 1971">Rencana Penelitian</th></tr> </table>		Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian		

Isu dan Permasalahan : Penelitian ini mengkaji mengenai sebagai mediator, Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa telah melaksanakan dengan baik dan menyiapkan sarana prasarana demi kelancaran proses mediasi yang menjadi wewenangya terhadap berbagai kasus sengketa pertanahan.	
Teori Pendukung : Teori Efektivitas Hukum, Teori Keadilan, Teori Negosiasi,	
Metode Penelitian : Penelitian ini merupakan penelitian normatif empiris	
Pendekatan Normatif Empiris : Penelitian ini merupakan penelitian normatif empiris, yaitu suatu penelitian di samping melihat aspek hukum positif, juga melihat penerapan atau praktiknya di lapangan. Teknik analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yakni setelah data terkumpul, kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis. Selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yakni dari hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus.	

Hasil & Pembahasan :

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa sebagai mediator, Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa telah melaksanakan dengan baik dan menyiapkan sarana prasarana demi kelancaran proses mediasi yang menjadi wewenangya terhadap berbagai kasus sengketa pertanahan. Kini, upaya mediasi pun telah memiliki payung hukumnya sendiri, dilengkapi dengan pedoman dan petunjuk teknis yang memadai sehingga tidak ada keraguan lagi di dalam pelaksanaannya bagi aparat yang berwenang.

	Kebaruan Tulisan/Kajian: Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah Pelaksanaan kewenangan Kantor Pertanahan dalam melaksanakan mediasi yang hanya berfokus untuk membahas mengenai Mediator serta Efektivitas dari mediasi di Kantor Pertanahan dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan kantor pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.
--	--

Demikian penelitian ini dapat dianggap memenuhi kaidah keaslian penelitian dan dapat dinyatakan bahwa merupakan karya ilmiah yang orisinil sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Apabila ditemukan hasil penelitian yang sama atau hamper sama setelah penelitian ini selesai dilakukan, maka diharapkan penelitian tersebut dapat melengkapinya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa dan Negara Indonesia, yang harus diusahakan, digunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kesejahteraan negara dan masyarakat. Salah satu kondisi yang dihadapi oleh Negara Indonesia terkait dengan bidang agraria dan kesejahteraan negara dan masyarakat adalah masih besarnya kondisi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Kondisi yang terjadi di beberapa lokasi tersebut juga ditambah permasalahan adanya tanah yang sudah diberikan hak atas tanah, hak pengelolaan, dan dasar penguasaan atas tanah yang ditelantarkan, sehingga tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan negara dan masyarakat menjadi tidak optimal. Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengamanatkan bahwa bumi, air serta kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berkenaan dengan pengelolaannya, sesuai dengan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu

pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.³⁰

Tanah memiliki peran yang sangat besar bagi keberlangsungan hidup umat manusia. Peran tersebut ditunjukkan mulai dari awal diciptakannya manusia hingga hari berpulangnya manusia itu sendiri pasti membutuhkan tanah. Tanah dapat dikelola, dimanfaatkan, digunakan sesuai dengan fungsinya. Di atas tanah dapat dibangun bangunan, dapat ditanami tanaman, ataupun dapat pula digunakan untuk melakukan usaha lainnya. Pentingnya tanah bagi kehidupan mustinya harus digunakan sesuai dengan fungsi dan mafaat tanah yang bersangkutan. Terdapat kewajiban bagi pemegang hak atas tanah, baik perorangan, badan hukum, maupun sekelompok orang secara bersama-sama untuk selalu menjaga dan memelihara tanah yang dimilikinya. Kewajiban tersebut juga dicantumkan dalam ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.³¹ Peran yang tak kalah penting dari tanah adalah dalam pembangunan. Tanah digunakan untuk mendukung berjalannya pembangunan, terutama dalam hal pembangunan di bidang infrastruktur. Untuk membangun tentu diperlukan tanah sebagai modal awalnya. Baik tanah pertanian maupun tanah non pertanian. Pembangunan yang sangat membutuhkan tanah, contohnya

³⁰ Badan Pertanahan Nasional, 2022, *Petunjuk Teknis Penertiban dan Penetapan Tanah Telantar*, hal. 1

³¹ Mira Novana Ardani, "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas Dan Fungsi i Badan Pertanahan Nasional," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (August 1, 2019), <https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.476-492>.

untuk pembangunan jalan tol, pelebaran jalan untuk kepentingan umum, dan lain sebagainya.³²

2. Hak-Hak Atas Tanah

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.” Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum, baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.³³

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi tiga bidang, yaitu:

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak atas tanah ini akan tetap selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Jenis-jenis hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa untuk Bangunan, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

³² *Ibid.*

³³ Dina Catur Ayu Ningtyas, “HAK ATAS TANAH SEBAGAI DASAR PEMBUKTIAN BAGI PEMILIKNYA DALAM HUKUM AGRARIA YANG DI DASARI UUPA,” *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum* (e-ISSN: 2776-1916) 3 (January 1, 2023): 28–35, <https://doi.org/10.69957/cr.v3i01.698>.

- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah ini jenisnya belum ada.
- c. Hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal³⁴, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.³⁵

Hak atas tanah bersifat primer: Hak atas tanah primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara yang terdiri dari: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah negara. Hak atas tanah yang bersifat sekunder: Hak atas tanah sekunder berasal dari tanah yang dikuasai pihak lain, meliputi Hak Guna Bangunan (HGB) diatas tanah Hak Pengelolaan atau HaB tanah Hak Milik, Hak Pakai diatas Tanah Pengelolaan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (gadai tanah). Hak Usaha Bagi Hasil (perjanjian bagi hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.³⁶

³⁴ Feodalisme berasal dari kata feodum yang artinya tanah. Dalam tahapan masyarakat feodal ini terjadi penguasaan alat produksi oleh kaum pemilik tanah, raja dan para kerabatnya. Ada antagonisme antara rakyat tak bertanah dengan para pemilik tanah dan kalangan kerajaan.

³⁵ *Ibid.*, hal. 18

³⁶ Indah Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)," *Jurnal Mitra Manajemen* 9, no. 1 (2017), <https://doi.org/10.35968/jmm.v9i1.492>.

a. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah (Pasal 20 UUPA). Ini berarti Hak Milik memiliki sifat 3T (turun temurun, terkuat dan terpenuhi). Turun temurun artinya hak atas tanah tersebut tetap berlangsung meskipun yang mempunyai Hak Milik meninggal dunia dan berlanjut kepada ahli warisnya sepanjang masih memenuhi persyaratan sebagai Hak Milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah ini berlangsung untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan secara yuridis dapat dipertahankan terhadap pihak lain. Selanjutnya makna terpenuhi dalam Hak Milik artinya pemegang Hak Milik memiliki wewenang yang luas, yaitu pemegang Hak Milik dapat mengalihkan, menjaminkan, menyewakan bahkan menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lain dengan memberikan hak atas tanah yang baru (Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai). Termasuk dalam lingkup terpenuhi adalah bahwa dari segi peruntukannya Hak Milik dapat dipergunakan untuk keperluan apa saja baik untuk usaha pertanian maupun non pertanian (rumah tinggal atau men-dirikan bangunan untuk tempat usaha).³⁷

Hak Milik di dalam Hukum Perdata di atur di dalam Pasal 570 KUH Perdata s.d. Pasal 624 KUH Perdata.⁴³ Bahwa dinyatakan Hak Milik adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan UU, ketertiban umum dan tidak mengganggu hak orang lain (Pasal 570 KUH Perdata). Pengertian Hak

³⁷ *Ibid.*, hal. 28

Milik dalam Pasal 570 itu dalam arti luas karena benda yang dapat menjadi objek Hak Milik, tidak hanya benda tidak bergerak, tetapi juga benda yang bergerak. Lain halnya apa yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA dimana dalam rumusan itu hanya mengatur benda yang tidak bergerak khususnya atas tanah, sebagaimana yang telah disebutkan diatas bahwa Pasal 20 UUPA berbunyi Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan yang tercantum dalam Pasal 6 UUPA bahwa tanah mempunyai fungsi sosial termasuk pula tanah yang berstatus Hak Milik.³⁸

Luasnya kewenangan yang di-berikan oleh undang-undang kepada pe- megang Hak Milik sebagaimana yang tersebut diatas, tidak berarti pemegang Hak Milik dapat berbuat apa saja atau tanpa batas atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun tanah itu berstatus Hak Milik, pemegang Hak Milik dibatasi dalam suatu koridor aturan yang berlaku dimana pemegang hak wajib memperhatikan fungsi sosial atas tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria.³⁹

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagai-mana yang telah ditentukan dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan,

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

atau peternakan (Pasal 28 ayat 1). Kemudian, PP Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan.⁴⁰ Ketentuan yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha adalah: Pasal 16 ayat 1 huruf b UUPA, kemudian secara khusus Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai 34 UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan Peraturan Perundangan (Pasal 50 ayat 2). Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, yang kemudian secara khusus pengaturannya dalam Pasal 2 sampai dengan 18. Luas tanah Hak Guna Usaha untuk perseorangan minimum 5 hektar dan luas maksimum 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimum 5 hektar dan luas maksimum ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat 2 UUPA jo Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).⁴¹

Jangka waktu Hak Guna Usaha 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 ayat 1, 2 dan 3 UUPA). Kemudian di dalam Pasal 8 PP No. 40 tahun 1996 mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang paling lama 25 tahun, dan diperbaharui untuk waktu paling lama 35 tahun. Permohonan

⁴⁰ *Ibid*, hal. 29

⁴¹ *Ibid*.

perpanjangan atau pem- baharuan HGU diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGU tersebut. Perpanjangan atau pembaharuan HGU tersebut di catatkan dalam buku tanah pada kantor pertanahan Kabupaten/Kota setempat.⁴²

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.⁴³ Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah warga-negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum,

⁴² *Ibid.*, hal. 30

⁴³ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.⁴⁴

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini. Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.⁴⁵ Yang dapat mempunyai hak pakai ialah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.⁴⁶ Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang

⁴⁴ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴⁵ Pasal 41 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴⁶ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

berwenang. Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.⁴⁷

e. Hak Sewa Untuk Bangunan

Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu dan sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.⁴⁸

f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat ipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.⁴⁹

g. Hak Guna Air, Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan

⁴⁷ Pasal 43 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴⁸ Pasal 44-45 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴⁹ Pasal 46 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Hak guna air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu diatas tanah orang lain. Hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁰

h. Hak Guna Ruang Angkasa

Hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu. Hak guna ruang angkasa diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵¹

i. Hak-Hak Tanah Untuk Keperluan Suci dan Sosial

Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai. Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵²

⁵⁰ Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁵¹ Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁵² Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

3. Peralihan Hak Atas Tanah

Pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan isi pasal tersebut diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). pasal 9 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah dan memperoleh manfaat dan keistimewaan bagi dirinya maupun keluarganya. Ini berarti bahwa UUPA mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah dalam aspek legalitas tanah dan aspek pemanfaatan tanah secara ekonomi. Dengan melakukan pengaturan legalitas tanah dan pemanfaatan tanah secara ekonomi diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, manfaat yang dirasakan bisa secara langsung maupun tidak langsung atau efek berganda (*multiplier effect*⁵³).⁵⁴

Peralihan hak atas tanah adalah peralihan hak atas tanah dari pemilik tanah yang lama kepada pemilik tanah yang baru dengan cara pengalihan atau pengalihan. Pengalihan hak atas tanah di Indonesia pada

⁵³ Merupakan pengaruh yang meluas yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan ekonomi dimana peningkatan pengeluaran nasional mempengaruhi peningkatan pendapatan dan konsumsi.

⁵⁴ Rifda Marsall Aqila, "Permasalahan Hukum Terhadap Pelaksanaan Peralihan Hak Atas Tanah Secara Adat," *UNJA Journal of Legal Studies* 1, no. 1 (2023): 217–35.

Undang-Undang Peraturan Pokok Pertanian (UUPA) No. 5 Tahun 1960 untuk pertama kalinya didasarkan pada pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagai kelanjutan dari kegiatan pendaftaran tanah. Pasal 37(1) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia menyatakan:

*“Pengalihan hak atas tanah dan kepemilikan atas apartemen melalui jual beli, pertukaran, hadiah, bergabung dengan perusahaan dan tindakan hukum lainnya yang berkaitan dengan pengalihan hak, kecuali pengalihan hak melalui lelang, dapat didaftarkan hanya jika mereka disertifikasi dengan dokumen Undang-undang Negara Yang Berwenang (PPAT), yang dibuat oleh otoritas yang menyetujui sesuai dengan peraturan yang berlaku”.*⁵⁵

Peralihan hak atas tanah merupakan bagian dari peristiwa dan/atau perbuatan hukum. Hal ini mengakibatkan peralihan hak atas tanah dari pemilik kepada pihak lainnya mungkin disengaja karena tindakan hukum karena pembelian, penjualan, sewa, dan lain-lain juga tidak disengaja. Peristiwa hukum, seperti peralihan hak yang timbul dari suatu harta warisan. Peraturan ini menjelaskan tentang peralihan hak atas tanah peristiwa/perbuatan hukum yang mengakibatkan beralihnya hak subjek hukum dari satu subjek hukum ke subjek hukum lainnya, sehingga mengakibatkan hilangnya kewenangan menghadap ke tanah.⁵⁶

Peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena 2 (dua) hal yaitu perbuatan hukum dan peristiwa hukum. Peralihan hak atas tanah karena perbuatan hukum adalah peralihan hak atas tanah yang terjadi karena

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 220

perbuatan hukum yang dilakukan para pihak dengan sengaja dan secara sadar dilakukan untuk melakukan peralihan. Perbuatan hukum yang menyebabkan beralihnya hak atas tanah tersebut antara lain jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan pembagian hak bersama. Peralihan hak atas tanah karena peristiwa hukum yaitu peralihan hak yang terjadi karena meninggalnya seseorang, hal ini mengakibatkan beralih dengan sendirinya suatu hak karena sebuah peristiwa hukum kematian yang mendasari terjadinya hak atas tanah beralih pada pewaris.⁵⁷

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disingkat dengan UUPA, pengertian jual beli tanah bukan lagi suatu perjanjian seperti dalam Pasal 1457 KUHPdata, melainkan perbuatan hukum terhadap peralihan hak atas tanah. Di dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan. Beralih maksudnya terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum (kesengajaan) melainkan karena peristiwa hukum (bukan kesengajaan), misalnya diwariskan, sedangkan dialihkan menunjukkan adanya kesengajaan sehingga terdapat suatu perbuatan hukum terhadap hak milik tersebut.⁵⁸

⁵⁷ Arivan Amir, "Pengalihan Hak Penguasaan Tanah Menurut UUPA Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Pertama Kali," *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 8, no. 1 (2019): 1–5.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 53

B. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional

1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.⁵⁹ BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁰ Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.⁶¹ Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, BPN harus menyusun proses bisnis yang menggambarkan tata hubungan kerja yang efektif dan efisien antar unit organisasi di lingkungan BPN.⁶² BPN harus menyusun analisis jabatan, peta jabatan, uraian tugas, dan analisis beban kerja terhadap seluruh jabatan di lingkungan BPN.⁶³

Setiap unsur di lingkungan BPN dalam melaksanakan tugas dan fungsi harus menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan BPN maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah baik pusat maupun daerah.⁶⁴ Setiap pimpinan unit organisasi harus

⁵⁹ Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶⁰ Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶¹ Pasal 8 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶² Pasal 10 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶³ Pasal 12 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶⁴ Pasal 13 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

menerapkan sistem pengendalian intern pemerintah di lingkungan masing-masing untuk mewujudkan terlaksananya mekanisme akuntabilitas publik melalui penyusunan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan kinerja yang terintegrasi.⁶⁵ BPN dalam melaksanakan tugasnya menggunakan unit organisasi dan sumber daya di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang tugas dan fungsinya bersesuaian.⁶⁶

Mengingat pentingnya peran tanah, berdasarkan Tap MPR Nomor IV/MPR/1978 ditentukan agar pembangunan di bidang pertanahan diarahkan untuk menata kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah. Atas dasar Tap MPR Nomor IV/MPR/1978, Presiden mengeluarkan kebijaksanaan bidang pertanahan yang dikenal dengan catur tertib bidang pertanahan sebagaimana yang dimuat dalam Keppres Nomor 7 Tahun 1979, yang salah satunya meliputi tertib administrasi pertanahan, yang diarahkan pada program:⁶⁷

- a. Mempercepat proses pelayanan yang menyangkut urusan pertanahan;
- b. Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan penggunaan tanah bagi kegiatan- kegiatan pembangunan;
- c. Penyusunan data dan daftar pemilik tanah, tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah-tanah absente dan tanah-tanah negara;

⁶⁵ Pasal 14 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶⁶ Pasal 18 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁶⁷ Ardani, "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas Dan Fungsi i Badan Pertanahan Nasional."

- d. Menyempurnakan daftar-daftar kegiatan baik di Kantor Agraria maupun di kantor PPAT;
- e. Mengusahakan pengukuran tanah dalam rangka pensertipikatan hak atas tanah.

Pelaksanaan tertib administrasi pertanahan ini menjadi salah satu tugas dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang, yakni menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan pendaftaran hak tanah.⁶⁸

Penyelenggaraan tertib administrasi memang sangatlah diperlukan dalam bidang pertanahan. Hal ini dapat dilihat dari penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah, yang mana pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁶⁹

2. Fungsi Badan Pertanahan Nasional

Dalam melaksanakan tugasnya BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 478

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 483

- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan kepemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan

- I. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.⁷⁰

3. Tugas dan Kewenangan Badan Pertanahan Nasional

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden. Tujuan dari pembangunan bidang pertanahan adalah kemakmuran rakyat dalam dan rangka yaitu menciptakan kesejahteraan mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik material maupun secara spiritual berdasarkan Pancasila.⁷¹

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dibebankan kepada Pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA ditentukan bertujuan tunggal yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan dari UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban dari Pemerintah bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechtscadaster*. *Rechtscadaster* artinya untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya mempermasalahkan haknya apa dan siapa pemiliknya, bukan untuk kepentingan lain seperti

⁷⁰ Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional

⁷¹ Meita Djohan Oe, "Tugas Dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Dalam Pendaftaran Tanah," *Pranata Hukum* 10, no. 1 (2015): 26777.

perpajakan. Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemegang hak atas tanah, juga berfungsi untuk mengetahui status hak atas bidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.⁷²

Penyelenggaraan administrasi pertanahan di Indonesia meliputi kegiatan- kegiatan:⁷³

- a. Pengaturan dan kegiatan penyediaan, peruntukan, penggunaan serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa meliputi urusan pemerintahan di bidang pembagian tanah (redistribusi), perizinan peruntukan, penguasaan, pengendalian penguasaan dan pemilikan tanah beserta pengenaan sanksi, dan sebagainya;
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan di dalam hal: menjalankan, menentukan dan mengatur tentang hak-hak atas tanah yang dapat ditetapkan kepada orang-orang pemilik tanah, memberikan dan melindungi kepastian hukum dan hak atas tanah, hak dan kewajibannya serta penegakan hukum berikut sanksi-sanksinya;
- c. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, yaitu: menjalankan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang dilakukan orang-orang yang obyek perjanjiannya berupa tanah, perizinan dan

⁷² *Ibid.*, hal. 63

⁷³ Ardani, "Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas Dan Fungsi i Badan Pertanahan Nasional.", hal. 480

- penetapannya, pengendalian dan pemberian wewenang pembuatan surat perjanjiannya serta pengelolaan administrasi ketatausahaannya;
- d. Menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yaitu kegiatan pengukuran, pemetaan dalam rangka pemutakhiran data serta penentuan fisik tanah untuk dukungan penguatan di dalam pembukuan, pendaftaran, pemeliharaan dan pengeluaran alat pembuktian yang kuat;
 - e. Pembangunan administrasi pertanahan/Indonesia Land Administration Project (ILAP).⁷⁵

Kantor Pertanahan yang pada dasarnya sebagai instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam agenda nasionalnya telah mencanangkan agendanya Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memiliki 11 agenda kebijakan yaitu:

- a. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional;
- b. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia;
- c. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenureship*);
- d. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik;
- e. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis;

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 481

- f. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMT ANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia;
- g. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- h. Membangun *data base* pemilikan dan penguasaan tanah skala besar;
- i. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan;
- j. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional;
- k. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.⁷⁶

Berkaitan dengan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu unsur organisasi pemerintah yang mengatur pertanahan di Indonesia sebagai bagian dari penyelenggara negara. Sebagai negara hukum hal yang paling mendasar bagi penyelenggara pemerintahan adalah azas legalitas, artinya setiap tindakan penyelenggara negara atau pemerintahan harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁷ Meskipun azas legalitas mengandung kelemahan bukan berarti dapat dinafikan begitu saja dengan bermacam alasan tindakan penyelenggara negara boleh melanggar prinsip-prinsip negara hukum. Dengan kata lain setiap tindakan penyelenggara negara atau pemerintah harus mempunyai dasar legitimasi, atau kewenangan yang

⁷⁶ Oe, "Tugas Dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional Dalam Pendaftaran Tanah.", hal. 66

⁷⁷ *Ibid.*

diberikan undang-undang. Dengan demikian substansi atau inti dari azas legalitas menurut P. Nicolai adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu (*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*).⁷⁸

Wewenang menurut H. D. Stout dalam Buku Hukum Administrasi Negara yang ditulis oleh Ridwan adalah sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik didalam hubungan hukum publik. H. D. Stout mengatakan "*Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijk organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurrechtelijke rechtsverkeer*" (Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).⁷⁹

Dari beberapa pendapat yang dijelaskan di muka dapat diambil pengertian bahwa wewenang pemerintah adalah hak dan kewajiban yang diberikan pembuat undang-undang kepada pemerintah selaku subyek hukum publik dan di dalam hubungan hukum publik. Kewenangan

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 67

⁷⁹ *Ibid.*

pemerintahan diperoleh dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan kewenangannya tidak boleh menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Bila tindakan tersebut bertentangan atau menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yaitu batal (*nieteg*) atau dapat dibatalkan (*nietegbaar*). Dalam negara hukum terkenal prinsip bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban (*there is no authority without responsibility*).⁸⁰ Kewenangan dari peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dijelaskan di atas secara teori diperoleh dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ atas namanya.⁸¹

Secara formal, kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan sebagai konsekuensi dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, sedangkan secara substantial, kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, hal. 68

dalam hal lalu lintas tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Pengaturan dalam hal hubungan- hubungan hukum dalam pemberian dan penetapan hak-hak atas tanah jelas adalah merupakan wewenang Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah (menurut peraturan perundang-undangan pengemban wewenang tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) dengan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.⁸²

Secara tegas kewenangan pemberian atau penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh Negara melalui pemerintah (dalam hal ini dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Non Kementerian Badan Pertanahan Nasional RI), untuk itu pemberian jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang sudah tidak bisa di tawar lagi, sehingga Undang-Undang menugaskan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechtscadaster* yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya. Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Namun pada

⁸² *Ibid.*

kenyataannya, hingga saat ini pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan secara menyeluruh. Oleh karena itulah tugas dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah, pemberian hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.⁸³

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengamanatkan bahwa bumi, air serta kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berkenaan dengan pengelolaannya, sesuai dengan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam Pasal 2 Ayat 2, Hak menguasai dari Negara tersebut, pasal ini memberi wewenang untuk:⁸⁴

⁸³ *Ibid.*, hal. 69

⁸⁴ Badan Pertanahan Nasional, 2022, *Petunjuk Teknis Penertiban dan Penetapan Tanah Telantar*, hal. 1

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Ayat 3 dipertegas kembali bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁸⁵

C. Sengketa Pertanahan

1. Pengertian dan Jenis Sengketa Pertanahan

Sengketa Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.⁸⁶ Selain sengketa pertanahan, dalam sistem pertanahan dikenal juga beberapa istilah lain, diantaranya kasus pertanahan, perkara pertanahan

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 2

⁸⁶ Pasal 1 Ayat (2). Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

dan konflik pertanahan. Kasus Pertanahan yang selanjutnya disebut Kasus adalah sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁷ Konflik Pertanahan yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.⁸⁸ Perkara Pertanahan yang selanjutnya disebut Perkara adalah perselisihan tanah yang penanganannya dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.⁸⁹

Kasus yang merupakan Sengketa dan Konflik digolongkan menjadi 3 (tiga) klasifikasi:

- a. Kasus Berat merupakan Kasus yang melibatkan banyak pihak, mempunyai dimensi hukum yang kompleks, dan/atau berpotensi menimbulkan gejolak sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- b. Kasus Sedang merupakan Kasus antarpihak yang dimensi hukum dan/atau administrasinya cukup jelas yang jika ditetapkan

⁸⁷ Pasal 1 Ayat (1). Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

⁸⁸ Pasal 1 Ayat (3). Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

⁸⁹ Pasal 1 Ayat (4). Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

penyelesaiannya melalui pendekatan hukum dan administrasi tidak menimbulkan gejolak sosial, ekonomi, politik dan keamanan;

- c. Kasus Ringan merupakan Kasus Pengaduan atau permohonan petunjuk yang sifatnya teknis administratif dan penyelesaiannya cukup dengan surat petunjuk Penyelesaian kepada pengadu atau pemohon.⁹⁰

Sengketa tanah timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan yang berkaitan dengan:

- a. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
- b. Peralihan hak atas tanah;
- c. Pembebanan hak; dan
- d. Pendudukan eksistensi tanah partikelir.

Ditinjau dari subjek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam 3 macam yaitu:

- a. Sengketa tanah antar warga;
- b. Sengketa tanah antara Pemerintah Daerah dengan warga setempat, dan
- c. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.⁹¹

Maria Sumardjono, membagi jenis sengketa pertanahan menjadi 5 (lima) kelompok yakni:

- a. Kasus yang berkaitan mengenai pengerjaan rakyat atas di area perkebunan, hutan dll;

⁹⁰ Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

⁹¹ Kusumojati and Ferry Rosando, "PERAN BADAN PERTANAHAN DALAM MEREDUKSI KONFLIK DAN PERKARA SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI."

- b. Kasus mengenai penyimpangan landerform;
- c. Kasus yang terjadi karena akses proses pembangunan tanah untuk bangunan;
- d. Sengketa yang bersifat keperdataan terkait dengan masalah tanah;
- e. Sengketa mengenai hak ulayat.⁹²

Menurut Rusmandi Murat, Sengketa pertanahan ditinjau dari segi permasalahannya ada beberapa macam yakni:

- a. Persoalan atau sengketa yang menyangkut prioritas (siapa yang lebih berhak) untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang bersatatus hak atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya.
- b. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
- c. Kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.
- d. Sengketa atau masalah yang lain yang mengandung aspek-aspek social praktis (bersifat strategis).⁹³

2. Faktor Penyebab Sengketa Pertanahan

Secara umum, sengketa tanah timbul akibat adanya beberapa faktor, faktor–faktor ini yang sangat dominan dalam setiap sengketa pertanahan dimanapun, adapun faktor-faktor tersebut antara lain:

⁹² *Ibid.*, hal. 16

⁹³ *Ibid.*

- a. Peraturan yang belum lengkap;
- b. Ketidaksesuaian peraturan;
- c. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
- d. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
- e. Data tanah yang keliru;
- f. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
- g. Transaksi tanah yang keliru;
- h. Ulah pemohon hak atau adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.⁹⁴

Sengketa pertanahan terjadi karena berbedanya pendapat satu pihak yang memiliki kepentingan mengenai sahnya suatu hak, pemberian dan hak atas tanah yang didaftarkan termasuk pula peralihan dan penerbitan suatu tanda bukti haknya termasuk pula pihak lain yang memiliki kepentingan juga dapat terpengaruh dikarenakan status hukum tanah tersebut. sengketa dibidang pertanahan bukanlah hal asing yang baru saja terjadi dewasa ini. Permasalahan pertanahan terus terjadi berlarut – larut, mengingat sejarah yang menunjukkan adanya pluralisme hukum tanah pada masa kolonial belanda, sistem kepemilikan, dan sistem pencacatatan dan pendaftaran yang memiliki kelemahan serta jumlah lahan yang tetap

⁹⁴ Ashar Asy'ari Zaenal, Sufirman Rahman, and Askari Razak, "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah," *Journal of Lex Theory (JLT)* 5, no. 1 SE- (March 28, 2024): 318–36, <https://www.pasca-umi.ac.id/index.php/jlt/article/view/1689>.

(terbatas) dengan perbandingan jumlah penduduk yang bertambah, menjadi pemicu sengketa tanah yang berkepanjangan. Hal tersebut berkaitan dengan tanah sebagai kebutuhan mendasar menopang berbagai aktifitas hidup seseorang yang memiliki fungsi sebagai *Social asset* dan *Capital asset* (Aset Modal) sehingga banyak kepentingan yang terdiri di atasnya.⁹⁵

3. Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Pengaduan Sengketa dan Konflik adalah keberatan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan atas suatu produk hukum Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya atau merasa dirugikan oleh pihak lain menyangkut penguasaan dan/atau kepemilikan bidang tanah tertentu.⁹⁶ Penanganan Kasus adalah mekanisme atau proses yang dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dalam rangka penyelesaian Kasus.⁹⁷ Penyelesaian Kasus adalah keputusan yang diambil terhadap Kasus sebagai tindak lanjut dari Penanganan yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 17

⁹⁶ Pasal 1 Ayat (5). Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

⁹⁷ Pasal 1 Ayat (6). Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya.⁹⁸

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dalam pasal 3 disebutkan :

- (1) Dalam rangka Penanganan dan Penyelesaian Kasus, Kementerian menerima Pengaduan yang berasal dari:
 - 1) perorangan/warga masyarakat;
 - 2) kelompok masyarakat;
 - 3) badan hukum;
 - 4) instansi pemerintah; atau
 - 5) unit teknis Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan.
- (2) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima melalui loket penerimaan surat Pengaduan, loket penerimaan Pengaduan secara langsung dan penerimaan Pengaduan melalui media daring yang diselenggarakan oleh Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan.
- (3) Pengaduan yang disampaikan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. identitas/legalitas pengadu yang meliputi:

⁹⁸ Pasal 1 Ayat (12). Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

1) perorangan:

- a) fotokopi bukti identitas diri; atau
- b) surat kuasa dan fotokopi identitas pemberi dan penerima kuasa apabila dikuasakan.

2) badan hukum:

- a) fotokopi akta Pendirian/Perubahan terakhir;
- b) surat kuasa dari Direksi; dan
- c) fotokopi identitas pemberi dan penerima kuasa apabila dikuasakan.

3) kelompok masyarakat:

- a) fotokopi bukti identitas diri anggota kelompok masyarakat; dan
- b) surat kuasa dari seluruh anggota kelompok masyarakat dengan dilampiri fotokopi identitas penerima kuasa, apabila dikuasakan.

4) instansi pemerintah:

- a) fotokopi bukti identitas diri pegawai atau pejabat instansi yang bersangkutan disertai Surat Tugas atau Surat Kuasa dari instansi yang bersangkutan.

5) Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan:

- a) surat laporan dari pimpinan unit kerja atau satuan kerja yang bersangkutan.
- b) fotokopi data pendukung atau bukti penguasaan/kepemilikan tanah pengadu;

- c) fotokopi data pendukung lainnya atas tanah objek Sengketa atau Konflik; dan
 - d) uraian singkat kronologis Kasus.
 - e) Pengaduan yang telah diterima sebagaimana dimaksud
- (4) pada ayat (2), disampaikan kepada Ditjen VII atau Bidang V atau Seksi V sesuai kewenangannya dan dicatat dalam register Pengaduan serta dientri dalam sistem informasi persuratan untuk selanjutnya didistribusikan kepada Pejabat.
- (5) Dalam hal Pengaduan secara lisan, pengadu wajib mengisi formulir Pengaduan dan ditandatangani pengadu serta dilengkapi dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (6) Terhadap Pengaduan yang disampaikan secara langsung di loket penerimaan Pengaduan, berkas Pengaduan diterima dan pengadu diberikan tanda terima Pengaduan.
- (7) Terhadap Pengaduan yang disampaikan melalui media daring, diberikan tanda terima melalui media daring.
- (8) Pengaduan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinyatakan belum lengkap dan tidak memenuhi syarat, dikembalikan kepada pengadu secara tertulis atau media daring dan Pengaduan yang disampaikan secara lisan melalui loket Pengaduan dikembalikan di loket Pengaduan tersebut.
- (9) Format register Pengaduan, formulir Pengaduan dan tanda terima Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ayat (5) dan ayat (6)

tercantum dalam Lampiran I, Lampiran II dan Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 4

- (1) Pengaduan yang persyaratannya dinyatakan lengkap dituangkan dalam resume Pengaduan.
- (2) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan kajian oleh petugas untuk menentukan Kasus atau bukan Kasus.
- (3) Dalam hal berdasarkan hasil kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bukan Kasus yang merupakan kewenangan Ditjen VII atau Bidang V atau Seksi V, Pengaduan diteruskan kepada unit kerja yang terkait atau instansi yang berwenang dengan tembusan kepada pengadu.
- (4) Pengaduan yang merupakan Kasus dientri dalam sistem informasi Penanganan Kasus.
- (5) Format resume Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran IV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Penanganan Sengketa dan Konflik dilakukan melalui tahapan:

- a. pengkajian Kasus;
- b. Gelar awal;
- c. Penelitian;
- d. ekspos hasil Penelitian;
- e. Rapat Koordinasi;
- f. Gelar akhir; dan

g. Penyelesaian Kasus.

Penanganan Sengketa dan Konflik dilakukan dengan tahapan Penanganan secara berurutan. Dalam hal Sengketa dan Konflik klasifikasi Kasus Sedang atau Kasus Ringan penanganannya dapat dilakukan tanpa melalui semua tahapan. Dokumen hasil Penanganan Sengketa dan Konflik yang masih dalam proses bersifat rahasia.⁹⁹ Pengkajian Kasus sebagaimana dimaksud dilakukan untuk memudahkan memahami Kasus yang ditangani. Pengkajian Kasus dituangkan dalam bentuk telaahan staf yang memuat:

- a. judul;
- b. pokok permasalahan yang menguraikan subjek yang bersengketa, keberatan atau tuntutan pengadu, letak, luas dan status objek Kasus;
- c. riwayat kasus;
- d. data atau dokumen yang tersedia;
- e. klasifikasi Kasus; dan
- f. hal lain yang dianggap penting.¹⁰⁰

Dalam hal tindak lanjut kewenangan Penyelesaian Kasus ada pada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan, hasil Gelar akhir yang dilaksanakan Kementerian disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan dalam bentuk surat yang berisi kesimpulan

⁹⁹ Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹⁰⁰ Pasal 7 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

dan rekomendasi untuk dilakukan Penyelesaian Kasus. Hasil Gelar akhir yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan dilaporkan kepada Menteri.¹⁰¹ Dalam hal usulan Penyelesaian Kasus sebagai hasil Gelar akhir di Kantor Pertanahan kepada Kepala Kantor Wilayah tidak dapat ditindaklanjuti, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan pemberitahuan tentang tidak dapat ditindaklanjutinya usulan Penyelesaian Kasus dengan alasan dan pertimbangan serta petunjuk Penyelesaian.¹⁰²

Kemudian perihal Bentuk dan Tindak Lanjut Penyelesaian Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan telah tertuang dalam pasal 17 terkait Penanganan Kasus dinyatakan selesai dengan kriteria:

- 1) Kriteria Satu (K1) jika penyelesaian bersifat final, berupa:
 - a) keputusan pembatalan;
 - b) perdamaian; atau
 - c) surat penolakan tidak dapat dikabulkannya permohonan.
- 2) Kriteria Dua (K2) berupa:
 - a) surat petunjuk Penyelesaian Kasus atau surat penetapan pihak yang berhak tetapi belum dapat ditindaklanjuti keputusan

¹⁰¹ Pasal 15 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹⁰² Pasal 16 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

penyelesaiannya karena terdapat syarat yang harus dipenuhi yang merupakan kewenangan instansi lain;

b) surat rekomendasi Penyelesaian Kasus dari Kementerian kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan Kantor Wilayah kepada Kantor Pertanahan atau usulan Penyelesaian dari Kantor Pertanahan kepada Kantor Wilayah dan Kantor Wilayah kepada Menteri.

3) Kriteria Tiga (K3) berupa surat pemberitahuan bukan kewenangan Kementerian.

Penanganan Kasus yang sudah dinyatakan selesai dengan Kriteria Satu (K1) berupa Keputusan Pembatalan disampaikan oleh Kementerian atau Kantor Wilayah sesuai kewenangannya kepada Kantor Pertanahan dan wajib ditindaklanjuti. Dalam hal keputusan Penyelesaian Kasus tidak dapat ditindaklanjuti, Kepala Kantor Pertanahan wajib melaporkan kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah sesuai kewenangannya disertai alasan dan pertimbangan. Dalam hal keputusan Penyelesaian Kasus telah ditindaklanjuti, Kepala Kantor Pertanahan wajib melaporkan kepada Menteri dan Kepala Kantor Wilayah dengan tembusan Sekretaris Jenderal.¹⁰³ Kasus yang dinyatakan selesai dengan Kriteria Satu (K1), Kriteria Dua (K2) dan Kriteria Tiga (K3) dicatat dalam sistem informasi Penanganan Kasus. Kasus yang dinyatakan selesai diberitahukan kepada

¹⁰³ Pasal 18 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

para pihak dengan tembusan kepada instansi terkait. Kasus yang sudah dinyatakan selesai dengan Kriteria Satu (K1) tidak dapat ditangani lagi.¹⁰⁴

Dalam hal pertimbangan tertentu, Penanganan Perkara di lembagaperadilan dapat dilakukan oleh kuasa hukum dari Kementerian, Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan dengan kuasa substitusi.¹⁰⁵ Penanganan Perkara oleh Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dilakukan sampai upaya hukum tingkat kasasi dan/atau peninjauan kembali. Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya berdasarkan alasan tertentu dapat mencabut atau tidak melakukan upaya hukum Banding, Kasasi dan/atau Peninjauan Kembali sepanjang memperoleh persetujuan pemberi kuasa dan Menteri.¹⁰⁶ Proses penanganan Perkara dapat dilakukan perdamaian untuk mengakhiri proses Perkara. Perkara yang diakhiri dengan perdamaian dimintakan putusan perdamaian oleh pengadilan yang berwenang. Putusan perdamaian dapat dijadikan dasar pencatatan dalam administrasi pertanahan.¹⁰⁷ Setiap Perkara menyangkut Sengketa kepemilikan tanah yang melibatkan Kementerian, Kantor Wilayah dan/atau

¹⁰⁴ Pasal 19 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹⁰⁵ Pasal 20 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹⁰⁶ Pasal 20 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹⁰⁷ Pasal 25 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Kantor Pertanahan sebagai pihak, wajib dicatat pada buku tanah dan dalam daftar umum lainnya serta dientri dalam sistem informasi Penanganan Kasus. Setiap Perkara menyangkut Sengketa kepemilikan tanah yang tidak melibatkan Kementerian, Kantor Wilayah dan/atau Kantor Pertanahan sebagai pihak, atas permohonan pihak dalam Perkara dan/atau pemberitahuan pengadilan wajib dicatat pada buku tanah dan dalam daftar umum lainnya.¹⁰⁸

Penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi¹⁰⁹ yang dikenal di Indonesia pada saat ini adalah Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase.

a. Negosiasi

Negosiasi berasal dari kata *negotiation* (bahasa Inggris) yang berarti perundingan, sedang orang yang melakukan negosiasi disebut negosiator. Perundingan dilakukan oleh kedua belah pihak yang saling berselisih untuk melakukan pembicaraan guna mencapai kesepakatan bersama yang saling menguntungkan kedua belah pihak dengan cara kooperatif dan saling terbuka. Negosiasi adalah suatu proses tawar-menawar atau pembicaraan untuk mencapai suatu kesepakatan terhadap masalah tertentu yang terjadi di antara para pihak. Menurut Fisher dan Ury, negosiasi merupakan

¹⁰⁸ Pasal 27 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹⁰⁹ Penyelesaian sengketa di luar pengadilan (non-litigasi) merupakan upaya tawar-menawar atau kompromi untuk memperoleh jalan keluar yang saling menguntungkan. Kehadiran pihak ketiga yang netral bukan untuk memutuskan sengketa, melainkan para pihak sendirilah yang mengambil keputusan akhir.

komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda. Negosiasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa untuk mendiskusikan penyelesaiannya tanpa keterlibatan pihak ketiga penengah yang tak berwenang mengambil keputusan (mediasi) maupun pihak ketiga pengambil keputusan (arbitrase dan litigasi).¹¹⁰

b. Mediasi

Menurut Joni Emirzon, mediasi adalah upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersifat netral, dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antarpihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran, dan tukar pendapat untuk tercapainya mufakat. Orang yang menjadi penengah dalam mediasi disebut mediator.¹¹¹

c. Konsiliasi

Pengertian konsiliasi menurut Jimmy Joses Sembiring adalah upaya penyelesaian sengketa dengan cara melibatkan pihak ketiga yang memiliki kewenangan untuk memaksa para pihak untuk mematuhi dan menjalankan hal yang diputuskan oleh pihak ketiga tersebut.¹¹²

¹¹⁰ Muhammad Afiful Jauhani, Supianto Supianto, and Tioma R. Hariandja, "Kepastian Hukum Penyelesaian Sengketa Medis Melalui Mediasi Di Luar Pengadilan," *WELFARE STATE Jurnal Hukum* 1, no. 1 SE-Articles (April 25, 2022): 29–58, <https://doi.org/10.56013/welfarestate.v1i1.1470>.

¹¹¹ *Ibid.*, hal. 23-24

¹¹² *Ibid.*

d. Arbitrase

Menurut Subekti dalam Joni Emirzon, arbitrase adalah penyelesaian suatu perselisihan (perkara) oleh seorang atau beberapa orang wasit (arbiter) yang bersama-sama ditunjuk oleh para pihak yang berperkara dengan tidak diselesaikan lewat pengadilan. Sedang pengertian arbitrase menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 30 Tahun 1999 adalah cara penyelesaian suatu perkara perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbiter yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.¹¹³

Adapun penyelesaian sengketa di luar pengadilan khususnya penanganan sengketa yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dapat dilakukan melalui mediasi sebagaimana dijelaskan Permen ATR/BPN RI Nomor 21 Tahun 2020, yakni:

Pasal 43

- 1) Penyelesaian Kasus dapat diselesaikan melalui Mediasi.
- 2) Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif:
 - (1) Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersengketa; atau
 - (2) perorangan atau lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.

¹¹³*Ibid.*

Pasal 44

- 1) Pada prinsipnya Mediasi wajib dihadiri oleh para pihak/ prinsipal.
- 2) Dalam hal para pihak tidak dapat hadir karena alasan kesehatan dan/atau alasan lain yang sah, Mediasi dapat diwakili oleh kuasa yang diberi kewenangan untuk memutus dengan persetujuan oleh pihak yang bersengketa.
- 3) Dalam hal para pihak sudah diundang 3 (tiga) kali secara patut tetapi tidak hadir maka Mediasi dinyatakan gagal.
- 4) Dalam pelaksanaan Mediasi dapat menghadirkan ahli dan/atau instansi terkait dengan persetujuan para pihak.
- 5) Dalam hal Mediasi tercapai kesepakatan perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek Kasus untuk memperoleh putusan perdamaian.
- 6) Pelaksanaan hasil Mediasi terkait dengan administrasi pertanahan diajukan permohonan kepada Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dengan melampirkan:
 - (1) putusan perdamaian;
 - (2) akta perdamaian; dan
 - (3) data/dokumen mengenai tanah objek Kasus.
- 7) Dalam hal Mediasi tidak menghasilkan kesepakatan dan/atau gagal maka Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan Penyelesaian Kasus.

- 8) Hasil Mediasi dituangkan dalam berita acara Pelaksanaan Mediasi yang berisi kesepakatan dan tindak lanjut dari Mediasi yang ditandatangani oleh Pejabat/ketua tim Penyelesaian/Mediator.
- 9) Format akta perdamaian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan Format Berita Acara Pelaksanaan Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) tercantum dalam Lampiran XIV dan Lampiran XV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- 10) Tata cara Mediasi diatur lebih lanjut dengan Petunjuk Teknis.

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur litigasi dapat dilakukan pada Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Umum berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Peradilan umum hanya berwenang mengadili terhadap perkara dalam lingkup pidana dan perdata serta perkara-perkara yang menjadi diferensiasinya. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antar orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Tata Usaha Negara, baik pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya

Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.¹¹⁴

D. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Di Belanda konsep *bevoegdheid* (wewenang) dipergunakan baik dalam lapangan hukum publik, oleh karena itu *bevoegdheid* tidak memiliki watak hukum.¹¹⁵ Sedangkan di Indonesia, konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sesuai dengan pendapat di atas, Prajudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa, wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak.¹¹⁶ Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau

¹¹⁴ Azis Akbar Ramadhan, "Sengketa Kompetensi Absolut Pengadilan Negeri Dan Pengadilan Tata Usaha Negara Terkait Dengan Perkara Sengketa Pertanahan," *Journal of Mandalika Literature* 6, no. 1 SE-Articles (December 6, 2024): 264–78, <https://doi.org/10.36312/jml.v6i1.3993>.

¹¹⁵ Uul Fathur Rahmah, "Kewenangan Direksi Dalam Pengurusan Perseroan Terbatas," *Lex Economica Journal* 1, no. 1 (2023): 55–67.

¹¹⁶ Dewi Setyowati Dewi Setyowati and Sisca Muji Rahayu, "Aspek Kriminologi Tindak Pidana Korupsi," *Perspektif Hukum*, 2021, 257–73.

bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹¹⁷

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang, yakni kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif atau Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan semua tindak hukum publik.¹¹⁸

Bagi Phillipus M. Hadjon, jika harus dicermati ada sedikit perbedaan antara penyebutan kewenangan dengan penyebutan “bevoegheid”. Perbedaan ini disebutkan terletak pada karakter hukumnya. penyebutan “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Namun dalam konsep hukum negara indonesia istilah kewenangan ataupun wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹¹⁹ Adapun unsur-unsur (komponen) dari kewenangan menurut Henc van

¹¹⁷ Lalu Muhammad Faisal, “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum,” *Journal Ilmiah Rinjani* 5, no. 1 (2017).

¹¹⁸ Prajudi Atmosudirdjo, “Hukum Administrasi Negara,” 2020.

¹¹⁹ Marvey Junus Dangeubun, “Hubungan Antara Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Daerah Dengan Kewenangan Kepala Daerah,” *Jurnal Sosial Dan Teknologi Terapan AMATA* 3, no. 1 SE-Articles (n.d.): 11–21, <https://doi.org/10.55334/sostek.v3i1.193>.

Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Nomensen Sinamo ada tiga, sebagai berikut:

- a. Pengaruh;
- b. Dasar Hukum; dan
- c. Komformitas Hukum.¹²⁰

Wewenang pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan yang secara teori diperoleh melalui tiga cara yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Namun, menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, cara memperoleh kewenangan, yaitu dengan atribusi dan delegasi. Menurutnya, pada mandat, tidak ada penyerahan atau pelimpahan wewenang, melainkan hanya ada hubungan internal dan tidak terjadi perubahan wewenang sedikit-tidaknya dalam arti yuridis formal. Peter Leyland dan Terry Woods seperti yang dikutip oleh Aminuddin Ilmar dalam buku Hukum Tata Pemerintahan, kewenangan publik memiliki dua ciri pokok, yakni setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan memiliki kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat dan memiliki fungsi publik untuk melakukan pelayanan publik.¹²¹

2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. "Norma adalah pernyataan yang tidak menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus

¹²⁰ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara* (Jala Permata Aksara, 2010).

¹²¹ Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)."

dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberative. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum”.¹²²

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.¹²³

Menurut Utrecht kepastian hukum mengandung dua pengertian pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui

¹²² Peter Mahmud Marzuki and M S Sh, *Pengantar Ilmu Hukum* (Prenada Media, 2021).

¹²³ Alifianissa Puspaningtyas Nugroho and Alifianissa Puspaningtyas, “Restorative Justice: Terwujudnya Asas Keadilan Dan Asas Kepastian Hukum Pada Instansi Kepolisian,” *Recidive: Jurnal Hukum Pidana Dan Penanggulangan Kejahatan* 12, no. 2 (2023).

perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum Positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.¹²⁴

3. Teori Kemanfaatan Hukum

Para pengemban hukum di Indonesia, sering kali bertemu dengan kalimat, "Tujuan hukum harus memenuhi tiga aspek, yaitu Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan". Aspek-aspek tersebut, sering dianggap sebagai tujuan-tujuan hakiki yang harus ada di dalam suatu produk hukum yang akan berlaku di masyarakat. Para pengemban hukum praktis maupun para pengemban hukum teoretis berlomba-lomba untuk menciptakan produk-produk hukum yang memenuhi ketiga aspek tersebut. Oleh karenanya, tujuan-tujuan hukum ini senantiasa harus dipenuhi agar regulasi

¹²⁴ Rivaldi Nugraha, "Kepastian Hukum Penggunaan Mata Uang Ringgit Oleh Masyarakat Di Daerah Perbatasan Indonesia-Malaysia," *Jurnal de Jure* 12, no. 2 (2020).

atau produk hukum yang dibentuk oleh para pengemban hukum diharapkan dapat memenuhi ketiga aspek tadi secara sempurna. Namun, kebenaran dari ketiga aspek ini sebagai tujuan-tujuan dibentuknya suatu produk hukum yang wajib ada, harus diteliti lebih dalam, apakah benar hukum itu harus secara sempurna menciptakan keadilan, harus memiliki kepastian, dan harus memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.¹²⁵

Hukum harus adil dan harus memiliki kepastian merupakan tujuan-tujuan yang lahir dari perdebatan intelektual antara para pemikir aliran hukum alam dengan para pemikir aliran positivisme hukum. Para pemikir ini saling berdebat dan menantang satu sama lain tentang siapakah konsep pemikiran yang paling benar, apakah konsep hukum dan moralitas yang harus disatukan demi menciptakan keadilan (aliran hukum alam) atau konsep hukum yang harus dipisahkan dari konsep-konsep yang bersifat non- yuridis (dalam hal ini, banyak juga yang menganggap moralitas juga harus dipisahkan dari hukum) sehingga menciptakan kepastian (aliran positivisme hukum). Sebenarnya, kedua contoh singkat di atas dirasa tidak terlalu merepresentasikan masing-masing aliran pemikiran hukum ini secara keseluruhan, karena perkembangannya yang panjang dan perdebatan-perdebatan yang dihasilkan dan seiring diimplementasikannya konsep- konsep ini ke dalam beberapa produk-produk hukum yang telah dikenal secara luas, membuat konsep-konsep dari aliran hukum alam

¹²⁵ Endang Pratiwi, Theo Negoro, and Hassanain Haykal, "Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum? Jeremy Bentham's Utilitarianism Theory: Legal Purpose or Methods of Legal," *Jurnal Konstitusi* 19 (2023).

maupun aliran positivisme hukum tidak hanya terbatas pada apakah moralitas harus disatukan ke dalam hukum atau tidak, tetapi sudah lebih dari itu.¹²⁶

Namun secara umumnya, para pemikir hukum alam memang mengamini hakikat hukum yang tidak bisa netral dan harus dipandu oleh rasa moralitas universal atau dalam artian lain, para pemikir hukum alam menyatakan bahwa rasa-rasa moralitas yang universal (seperti tidak boleh membunuh, tidak boleh mencuri, tidak boleh mengambil hak orang lain, dan perbuatan yang secara umum diakui salah), merupakan prinsip-prinsip yang harus diikuti oleh semua manusia agar keadilan dapat lahir di dalam diri manusia kapanpun dan dimanapun dia berada. Oleh sebab itu, hukum yang tidak adil adalah hukum yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip universal, sehingga dapat dikatakan sebagai “sesuatu yang bukan hukum”, atau apabila terdapat perilaku-perilaku yang “menyimpang” dari rasa prinsip universal tersebut, maka hal tersebut adalah anomali yang harus diluruskan karena tidak sesuai nilai dasar kebaikan.¹²⁷

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 271

¹²⁷ *Ibid.*

hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Jika kita lihat definisi manfaat dalam kamus besar bahasa Indonesia manfaat secara terminologi bisa diartikan guna atau faedah.¹²⁸

Terkait kemanfaatan hukum ini menurut teori utilitis, ingin menjamin kebahagiaan yang terkesan bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Pada hakekatnya menurut teori ini bertujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak. Pengamat teori ini adalah Jeremy Bentham, teori berat sebelah sehingga Utrecht dalam menanggapi teori ini mengemukakan tiga hal yaitu:¹²⁹

1. Tidak memberikan tempat untuk mempertimbangkan seadil-adilnya hal-hal yang kongkret.
2. Hanya memperhatikan hal-hal yang berfaedah dan karena itu isinya bersifat umum.
3. Sangat individualistik dan tidak memberi pada perasaan hukum seorang.¹³⁰

Menurut Utrecht, hukum menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia. Anggapan Utrecht ini didasarkan atas anggapan

¹²⁸ Teguh Syuhada Lubis, "Reformulasi Hukum Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Di Lingkungan Pendidikan Dalam Upaya Perlindungan Profesi Guru," *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 1 (2021): 191–207.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*, hal. 291

vanikan bahwa hukum untuk menjaga kepentingan tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu (mengandung pertimbangan kepentingan mana yang lebih besar dari pada yang lain).¹³¹

E. Kerangka Pikir

Penyelesaian sengketa pertanahan merupakan bagian integral dari tugas dan fungsi Kantor Pertanahan sebagai pelaksana kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di tingkat daerah. Dalam konteks hukum administrasi pertanahan, Kantor Pertanahan memiliki kewenangan untuk menerima pengaduan masyarakat, melakukan klarifikasi, dan memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui mekanisme non-litigatif, khususnya mediasi.

Permasalahan pertanahan yang kompleks dan bersifat multidimensional baik secara yuridis, teknis, maupun sosial mendorong perlunya pendekatan yang responsif dan kontekstual. Dalam konteks ini, Kantor Pertanahan dituntut tidak hanya menjalankan prosedur administratif, tetapi juga berperan sebagai fasilitator penyelesaian konflik secara adil dan transparan. Salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan tersebut adalah penerimaan dan penanganan pengaduan masyarakat terkait konflik kepemilikan, tumpang tindih hak, atau kesalahan data pertanahan, yang kemudian diarahkan pada penyelesaian melalui forum mediasi.

¹³¹ *Ibid.*

Namun, pelaksanaan mediasi tidak selalu berjalan efektif. Beberapa faktor seperti sikap para pihak, kelengkapan dokumen, kejelasan objek sengketa, hingga pengaruh budaya lokal berperan besar dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan proses mediasi. Dalam hal ini, penelitian difokuskan untuk menganalisis:

1. Bagaimana kewenangan Kantor Pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui pengaduan masyarakat, dan
2. Apa saja faktor yang memengaruhi pelaksanaan kewenangan tersebut di lapangan.

Untuk menjawab dua rumusan masalah tersebut, peneliti mengkaji peran dan kewenangan BPN secara normatif (berdasarkan regulasi seperti Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dan Permen ATR/BPN No. 4 Tahun 2022), serta menelusuri pelaksanaan faktualnya di lapangan, khususnya pada dua studi kasus di Kabupaten Bantaeng dan Gowa. Dalam kerangka ini, kewenangan administratif yang dimiliki Kantor Pertanahan akan dianalisis dalam hubungannya dengan efektivitas mediasi, serta dipengaruhi oleh faktor internal (seperti kesiapan data, kualitas SDM, dan struktur kelembagaan) dan faktor eksternal (seperti budaya, kepercayaan masyarakat, dan kompleksitas kasus).

Dengan kerangka berpikir ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana kewenangan yang diberikan secara normatif kepada Kantor Pertanahan dijalankan dalam praktik, serta bagaimana faktor-faktor tertentu memperkuat atau

menghambat keberhasilan penyelesaian sengketa pertanahan di tingkat daerah.

F. Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Kewenangan Kantor Pertanahan

Yang dimaksud dengan kewenangan Kantor Pertanahan dalam penelitian ini adalah hak dan tanggung jawab yang dimiliki oleh instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN di tingkat kabupaten untuk menerima, menindaklanjuti, dan menyelesaikan laporan/pengaduan masyarakat terkait permasalahan pertanahan. Kewenangan ini mencakup tindakan administratif seperti klarifikasi data, pemanggilan para pihak, pemetaan objek sengketa, hingga pelaksanaan forum mediasi.

2. Pengaduan Masyarakat

Pengaduan masyarakat dalam konteks ini merujuk pada laporan, keberatan, atau keluhan tertulis yang diajukan oleh warga kepada Kantor Pertanahan karena adanya ketidaksesuaian, sengketa, atau dugaan pelanggaran hak atas tanah. Pengaduan dapat berkaitan dengan kepemilikan, batas, status hak, atau kesalahan administratif. Dalam penelitian ini, indikator pengaduan mencakup: jumlah kasus masuk, status penyelesaian, dan jangka waktu penanganan.

3. Mediasi Pertanahan

Mediasi dalam penelitian ini adalah metode penyelesaian sengketa pertanahan yang difasilitasi oleh Kantor Pertanahan, di mana para pihak yang bersengketa dipertemukan untuk mencapai kesepakatan secara sukarela, tanpa putusan dari BPN sebagai mediator. Peran

BPN terbatas sebagai fasilitator netral, bukan pengambil keputusan. Indikator yang digunakan untuk mengukur efektivitas mediasi antara lain: jumlah kasus yang dimediasi, jumlah kesepakatan tercapai (berdamai), jumlah gagal mediasi, serta keterlibatan pihak ketiga (tokoh masyarakat, aparat desa, dsb).

4. Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor pendukung adalah unsur yang membantu kelancaran proses penyelesaian sengketa melalui mediasi, seperti kehadiran pihak bersengketa, kelengkapan dokumen, profesionalitas mediator, serta kerja sama antarinstansi. Sebaliknya, faktor penghambat mencakup hal-hal yang menghambat proses, seperti tidak kooperatifnya para pihak, objek sengketa tidak jelas, minimnya kepercayaan masyarakat, serta pengaruh sosial-budaya yang negatif.