

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Tanah adalah karunia dari Allah S.W.T. juga merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan tanah dengan manusia bukan hanya sekedar tempat hidup atau pemukiman, beraktivitas atau hanya tinggal di atasnya saja. Pada saat meninggal dunia masih memerlukan tanah untuk penguburan tetapi lebih dari pada itu tanah memberikan arti penting dan sumberdaya bagi kehidupan dan kelangsungan umat manusia. Bagi bangsa Indonesia tanah merupakan kekayaan nasional serta hubungan antara bangsa Indonesia tanah bersifat abadi.<sup>1</sup>

Tidak mengherankan jika tanah menjadi harta istimewa yang tidak henti-hentinya memicu berbagai masalah sosial yang kompleks dan rumit. Maka dari itu tanah haruslah di jaga dan di kelola dengan baik dan cermat pada saat sekarang bahkan sampai akan datang. Masalah tanah masalah yang sangat serius yang harus di tangani dan harus ada solusi karena menyangkut hak - hak rakyat yang mendasar. Tanah disamping berfungsi sosial juga bernilai ekonomis dan juga investasi dan berjangka panjang.

Realisasi pemenuhan kebutuhan akan tanah itu menurut hukum ditata dalam rangka hubungan yang serasi dan seimbang antara hak dan kewajiban.

---

<sup>1</sup> A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 3

Tujuannya agar terjamin pergaulan hidup yang tertib, aman dan damai serta kehidupan yang

berkeadilan sosial. Eratnya hubungan antara manusia dengan tanah dilihat dari hubungan antar pribadi, pribadi dengan masyarakat, perorangan dengan badan hukum, tercermin dalam fungsi hak milik atas tanah ditentukan oleh tata susunan masyarakatnya.<sup>2</sup>

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain. Dalam tatanan hukum pertanahan Nasional, hubungan hukum antara orang, baik Warga Negara Indonesia (WNI) maupun warga Negara asing (WNA), serta perbuatan hukumnya terkait dengan tanah, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu prinsip yang dianut oleh UUPA adalah prinsip nasionalitas. Hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah sebagai bagian dari bumi sebagaimana yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud Hak Milik (HM).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Eddy Pranjoto WS, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Utomo, Bandung, 2011, h. 1

<sup>3</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hak Jaminan Atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 1.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), didalam penjelasan umum angka I yang menyatakan bahwa pokoknya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria adalah:<sup>4</sup>

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka menuju masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dengan mempertimbangkan antara lain bahwa perlu disusun kebijakan nasional di bidang pertanahan yang dapat memajukan kesejahteraan umum dengan memperhatikan aspirasi dan peran serta masyarakat, menciptakan ketertiban hukum, menyelesaikan masalah, sengketa dan konflik, dalam rangka penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional, dengan di keluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Negara No. 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Dari tujuan Undang-Undang pokok Agraria ( selanjutnya disebut UUPA ) seperti tersebut di atas, terlihat bahwa UUPA berlaku sebagai alat untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat

---

<sup>4</sup> Ramli Zein, *Hak pengelolaan dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, h. 5.

Indonesia, maka setiap warga Negara wajib mengakui dan menghormati adanya hak-hak tersebut.<sup>5</sup>

Berdasarkan kenyataan sulitnya akses terhadap tanah serta kerusakan sumber kehidupan karena penggunaan tanah yang melampaui batas ditambah dengan konflik penggunaan tanah yang semakin intens, prinsip memberikan perlindungan kepada pihak ekonomi lemah telah dipluas dengan orientasi memerangi kemiskinan yang sudah merupakan permasalahan global. Sengketa pertanahan dalam berbagai dimensi yang pada umumnya diselesaikan melalui pengadilan atau keputusan administrasi, pada masa yang akan datang tidak akan memadai lagi karena beberapa kendala dalam sistem peradilan yang ada. Untuk itu diperlukan tersediannya lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan, misalnya melalui lembaga mediasi. Upaya menjamin terlaksananya kekuasaan kehakiman yang independen maka campur tangan oleh pihak luar, termasuk eksekutif, terhadap pengadilan tidak dapat ditoleransi.<sup>6</sup>

Mengenai penyelesaian sengketa tanah non litigasi dalam hal ini di Badan Pertanahan Nasional di atur pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan kasus Pertanahan. Dengan maksud dan tujuan di dalam pasal 2 Bab II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan kasus Pertanahan Pasal 2 Ayat (1) :

(1) Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan dimaksudkan untuk:

---

<sup>5</sup> Suradi, *Hukum Agraria*, Iblam, Jakarta, 2005, h.8

<sup>6</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, 2007, h. 48

- a. Mengetahui akar, sejarah dan tipologi kasus pertanahan dalam rangka merumuskan kebijakan strategis penyelesaian kasus pertanahan di Indonesia;
  - b. Menyelesaikan kasus pertanahan yang di sampaikan kepada kepala BPN RI agar tanah dapat di kuasi, dimiliki , dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya serta dalam rangka kepastian dan perlindungan hukum.
- (2) Pengelolaan pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum akan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia.<sup>7</sup>

Secara umum dalam tatanan praktek sengketa pertanahan dapat terjadi disebabkan oleh karena:<sup>8</sup>

- 1) Kantor pertanahan menerbitkan dua sertifikat untuk satu objek tanah yang diberikan kepada dua subjek hukum yang sama-sama mengakui sebagai pemiliknya, dan
- 2) Tanah hak adat yang belum didaftarkan oleh pemegang haknya sesuai Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah dan surat keputusan Menteri dalam negeri No. SK26/DDA/1970, tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak-hak Indonesia atas tanah, namun Badan Pertanahan Nasional menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah kepada subjek hukum lainnya.

---

<sup>7</sup> Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 2011

<sup>8</sup> Eddy Pranjoto WS, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional, Op.,Cit.*, h. 24-25.

Wewenang BPN dalam menyelesaikan suatu sengketa hukum dibidang pertanahan telah ditetapkan dalam Pasal 1 Permeneg Agraria/ kepala BPN Nomor 1, tentang tata cara penanganan sengketa pertanahan dengan menyebutkan sengketa pertanahan yaitu perbedaan pendapat mengenai:

- 1) Keabsahan suatu hak
- 2) Pemberian hak atas tanah
- 3) Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi di lingkungan BPN.<sup>9</sup>

Konflik pertanahan merupakan persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selaluda dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan adalah bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi. Oleh karena itu usaha pencegahan, penanganan dan penyelesaiannya harus memperhitungkan berbagai aspek baik hukum maupun non hukum. Sering kali penanganan dan penyelesaian terhadap sengketa dan konflik pertanahan dihadapkan pada dilema antara berbagai kepentingan yang sama-sama penting. Mencari keseimbangan atau *win-win solution* atas konflik yang sudah terjadi jelas membutuhkan upaya yang tidak mudah. Karena itu dibutuhkan pemahaman mengenai akar konflik, faktor pendukung dan faktor pencetusnya sehingga dapat dirumuskan strategi dan solusinya. Dengan usaha-usaha penyelesaian akar masalah, diharapkan sengketa dan konflik pertanahan dapat ditekan semaksimal mungkin, sekaligus

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, h. 28-29.

menciptakan suasana kondusif dan terwujudnya kepastian hukum dan keadilan agraria yang mensejahterakan.

Sehubungan dengan uraian di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian secara mendalam dengan mengambil judul **“Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 3 Tahun 2011 Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2011 dalam penyelesaian sengketa tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu.?
2. Apa faktor yang menghambat pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah di kantor pertanahan kabupaten rokan hulu?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui implementasi peraturan menteri agraria dan tata ruang nomor 3 tahun 2011 dalam penyelesaian sengketa tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu.
2. Mengetahui faktor yang menghambat pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah di kantor pertanahan kabupaten rokan hulu.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis, diharapkan dapat bermanfaat untuk mengembangkan pengetahuan dan memperluas wawasan berpikir dalam bidang ilmu hukum, khususnya pengembangan kajian di bidang ilmu hukum perdata baik bagi penulis maupun bagi para pembaca terkait permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini. Serta sebagai sumbangan pemikiran bagi para peneliti lain yang akan melakukan penelitian lebih lanjut.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan wawasan pikiran, serta menjadi salah satu bahan acuan bagi aparat penegak hukum untuk mencari solusi dan menciptakan upaya penegakan hukum yang efektif dalam penyelesaian sengketa tanah berdasarkan Peraturan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan**

##### **2.1.1 Pengertian Sengketa**

Sengketa bermula dari adanya suatu kondisi dimana terdapat pihak yang merasa diabaikan haknya oleh kepentingan orang lain, yang dimulai dengan adanya rasa tidak puas terhadap suatu putusan. Hal ini dapat terjadi baik secara perorangan maupun kelompok. Konflik akan terjadi apabila ada perbedaan kepentingan. Sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, dan perbantahan.<sup>10</sup> Para pihak yang mempunyai prinsip yang berlainan memicu terjadinya suatu konflik. Munculnya sengketa hukum atas tanah berawal dari pengaduan oleh satu pihak dapat berupa orang maupun badan hukum yang menjelaskan keberatan dan tuntutan hak atas tanah akan status tanah, dimana untuk memperoleh penyelesaian secara sesuai dengan aturan yang ada.

##### **2.1.2 Sengketa Pertanahan**

Kasus pertanahan pada hakikatnya disebabkan adanya perbedaan kepentingan di bidang pertanahan antara pihak satu dengan pihak lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut, demi kepastian hukum yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Aturan Dasar Pokok Agraria, maka terhadap kasus mengenai tanah yang ada di tanah air saat ini antara lain dapat diberikan cara penyelesaian secara adil dan seimbang terhadap pihak yang bersengketa. Menurut

---

<sup>10</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2014, Jakarta: Gramedia

ahli Rusmadi Murad, definisi sengketa tanah yaitu sebagai sengketa hak atas tanah, yaitu:

“Timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku”. Menurut Awaludin S.H, sengketa tanah adalah sengketa yang diakibatkan oleh dilakukannya perbuatan hokum atau terjadinya peristiwa hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu. Melakukan sesuatu perbuatan hukum agar tidak terjadi sengketa atau menerima akibat hukum dari suatu peristiwa hukum maka seseorang pertama-tama harus memahami apa yang disebut tanah dan ketentuan-ketentuan yang mengaturnya”<sup>11</sup>

Awaludin S.H., mengemukakan beberapa hal yang memungkinkan timbulnya sengketa, antara lain:

- 1) Perbuatan hukum jika dilakukan dengan memperhatikan ketentuan Hukum Tanah Nasional mengenai bidang tanah yang terdaftar dan bersertifikat, yang datanya cocok dengan data yang disajikan di Badan Pertanahan Nasional, kecil kemungkinannya akan timbul sengketa. Kemungkinan timbulnya sengketa tetapi selalu ada, terutama dengan adanya sengketa hasil rekayasa. Sengketa tanah dapat mengenai salah satu atau beberapa data suatu bidang tanah tertentu. Besar kemungkinan terjadi sengketa mengenai bidang-bidang tanah yang belum atau tidak terdaftar.

---

<sup>11</sup> Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, Hal. 22.

2) Sengketa mengenai letak bidang tanahnya.

Penggugat mengajukan klaim bahwa satu bidang tanah dalam lingkungan tanah yang dikuasai oleh Agung Sudrajat di Jalan Cidurian Bandung adalah miliknya. Kepemilikannya belum sampai diminta pembuktian mengenai kepemilikannya. Agung Sudrajat tidak dapat menunjukkan letak bidang tanah yang dikuasai sebagai milik Agung itu, maka gugatan tidak dapat diterima.

3) Sengketa mengenai batas bidang tanahnya.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali batas-batas bidang tanah yang akan didaftar ditetapkan bersama oleh pemegang haknya sebagai pemohon dan para pemilik bidang-bidang tanah yang bersangkutan. Pemastian letak batas-batas tersebut bisa terjadi sengketa. Kesepakatan bersama apabila sudah tercapai, maka di tiap sudut ditanam tanda batas yang tidak mudah dipindahkan. Letak tanda-tanda batas itu masing-masing dapat diketahui dan dipastikan kembali dari data pengukuran yang ada di Badan Pertanahan Nasional. Sengketa mengenai batas itu juga bisa terjadi pada waktu dilakukan jual beli atau pelepasan hak atas suatu bidang tanah yang belum didaftar yang tidak ada tanda-tanda batasnya atau batasnya berupa tanaman yang menjalar (seperti bambu)

4) Sengketa mengenai luas bidang tanahnya.

Jual-beli bidang tanah yang belum didaftarkan, yang luasnya disebut dalam petuk pajak bumi, IPEDA, dan SPPT Pajak Bumi dan Bangunan

(PBB). Pendaftaran luas hasil pengukuran setelah dilakukan dalam rangka pembuatan surat ukurnya kemungkinan tidak akan sama. Waktu dilakukan jual-beli hal itu tidak diperhatikan bisa timbul sengketa mengenai harga yang sudah dibayar. Harga yang dibayar terlalu banyak bilamana luasnya ternyata kurang dari apa yang tercantum dalam petuk pajak atau SPPT PBB yang bersangkutan, atau dianggap kurang bilamana ternyata hasilnya lebih luas. Mengenai bidang-bidang tanah yang belum ada surat ukurnya perlu diadakan perjanjian mengenai jumlah harga pembeliannya, karena selalu akan ada perbedaan antara

luas hasil pengukuran oleh Badan Pertanahan Nasional dan luas yang tercantum dalam petuk pajak atau SPPT PBB. Akta jual beli diperjanjikan dalam umumnya, bahwa yang akan berlaku adalah luas yang dihasilkan pengukuran oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa mempengaruhi jumlah harga pembelian yang sudah diterima penjual.

- 5) Sengketa tanah umumnya mengenai status tanahnya dan/atau pemegang haknya. Kemungkinan terjadinya sengketa lebih besar dalam hal dilakukan perbuatan hukum pemindahan atau pembebanan hak mengenai bidang-bidang tanah yang belum didaftar. Mengenai bidangbidang tanah yang sudah didaftar juga ada kemungkinan terjadi sengketa, yang disebabkan karena data mengenai status tanahnya atau pemegang haknya ternyata kemudian tidak benar. Bidang tanah yang sudah didaftar ada dokumen bukti haknya berupa sertipikat. Sertipikat yang ditunjukkan kepada pembeli tidak jarang bukan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional

wilayah Kabupaten atau Kotamadya dimana tanah tersebut terletak. Sertipikat palsu tidak jarang ditemukan, maka dalam melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah yang sudah didaftar tidak cukup dilihat datanya dalam sertipikat yang ditunjukkan oleh calon penjual atau penerima kredit.<sup>12</sup> Dalam menyikapi setiap permasalahan tanah maka harus dilakukan identifikasi terlebih dahulu tanah tersebut termasuk hak atas tanah apa, siapa subjeknya. Proses identifikasi penting, karena memberikan konsekuensi hukum yang berbeda-beda pada masing-masing Hak Atas Tanah.<sup>13</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebelum dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dibuat aktanya, isi sertipikat wajib dicocokkan dengan data yang ada di Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut wajib dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang akan membuat aktanya. Bilamana memang cocok, artinya juga bahwa sertipikat itu benar diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional, pada halaman 3 sertipikat dicantumkan pernyataan mengenai kebenaran cocoknya data yang bersangkutan. Badan Pertanahan Nasional pada tiap halaman sertipikatnya akan dibubuhkan catatan apabila yang ditunjukkan itu bukan terbitan Badan Pertanahan Nasional, bahwa sertipikat tersebut bukan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sengketa Agraria dan pembentukan lembaga sejenis di daerah sebagaimana yang pernah diusulkan oleh berbagai kalangan, kiranya menjadi relevan untuk semakin didesakkan, terlebih

---

<sup>12</sup> Urip Santoso, 2013, Penyimpangan dalam Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah, Perspektif, Volume XVIII, Hal. 122.

<sup>13</sup> Maria SW Sumardjono, 2009, Mediasi Sengketa Tanah, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, Hal.45.

jika pemerintah memang benar-benar berkehendak untuk menjalankan reformasi agraria secara serius. Dari permasalahan yang ada, BPN mencatat ada 2.810 kasus sengketa tanah yang berskala nasional, maka dapat dibayangkan bagaimana hebatnya bom waktu yang akan meledak jika kasus-kasus tersebut tidak segera diselesaikan dengan baik dan komprehensif.<sup>14</sup>

Sengketa pertanahan merupakan perselisihan di bidang tanah antara orang, badan hukum atau lembaga hukum yang tidak berdampak luas. Definisi dari yang tidak berdampak luas ini merupakan pembeda antara definisi sengketa pertanahan dan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah terdiri dari beberapa bidang sengketa, antara lain bidang administratif, perdata, hingga bidang pidana terkait dengan kepemilikan, transaksi tanah, pendaftaran tanah, pemanfaatan, penguasaan hingga sengketa hak ulayat. Kasus pertanahan meliputi beberapa macam antara lain:

- 1) Mengenai masalah status tanah
- 2) Masalah kepemilikan
- 3) Masalah bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak dan sebagainya.

Permasalahan terkait sengketa tanah ini terkadang sering memberikan dampak berupa kerugian bagi pihak/orang yang misalnya warga (rakyat biasa) yang bersengketa dengan suatu instansi yang mempunyai wewenang dan kekuasaan, permasalahan tersebut sering diakibatkan karena masih kacaunya penegakan aturan hukum di Indonesia khususnya bidang pertanahan yang

---

<sup>14</sup> Boedi Harsono, 2005, Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, Hal. 165.

merupakan hal yang biasa, mulai dari adanya pungutan liar, korupsi hingga adanya mafia pertanahan yang juga melibatkan lembaga peradilan di Indonesia. Hampir dalam setiap kasus sengketa tanah, posisi masyarakat selalu lemah atau dilemahkan. Masyarakat sering tidak memiliki dokumen-dokumen legal yang membuktikan kepemilikan hak atas tanah. Kemampuan masyarakat hanya sebatas “kepemilikan historis” dimana tanah yang ditinggali secara turuntemurun.<sup>15</sup>

Sengketa tanah terjadi karena tanah mempunyai kedudukan yang penting, yang dapat membuktikan kemerdekaan dan kedaulatan pemiliknya. Tanah mempunyai fungsi dalam rangka integritas negara dan fungsi sebagai modal dasar dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia di setiap daerah-daerah. Sengketa pertanahan yang muncul setiap tahunnya menunjukkan bahwa penanganan tentang kebijakan pertanahan di Indonesia belum dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya sengketa pertanahan antara lain:<sup>16</sup>

- 1) Administrasi pertanahan dimasa lalu yang kurang tertib.

Administrasi pertanahan mempunyai peranan yang sangat penting bagi upaya mewujudkan jaminan kepastian hukum. Penguasaan dan kepemilikan tanah dimasa lalu terutama terhadap tanah-tanah milik adat seringkali tidak didukung oleh bukti-bukti administrasi yang tertib dan lengkap dimana penguasaan dan pemilikan tanah yang data fisiknya berbeda dengan data administrasi dan data yuridisnya.

---

<sup>15</sup> Paringan Efendi, 1991, Hukum Agraria di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal.102.

<sup>16</sup> Elsa Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Grandmedia, Jakarta, cetakan ke-2, 2014, h. 177-178

2) Peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih.

Pertanahan merupakan subsistem dari sumber daya agraria dan sumber daya alam yang memiliki hubungan yang sangat erat, baik dalam kaitan hubungannya sub sistemnya maupun kaitan hubungannya dengan manusia/masyarakat dan negara. Kurang terpadunya peraturan perundang-undangan dibidang sumber daya agraria dan sumber daya alam dengan peraturan dibidang pertanahan, bahkan dalam beberapa hal terlihat saling bertentangan, sering menimbulkan konflik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

3) Penerapan hukum pertanahan yang kurang konsisten

Akibat tidak sinkronnya pengaturan tersebut, timbul konflik kewenangan maupun konflik kepentingan, sehingga seringkali hukum pertanahan kurang dapat diterapkan secara konsisten. Hal ini sangat mempengaruhi kualitas jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukumnya. Di tengah era reformasi terlihat kurang adanya harmonisasi dalam rangka mewujudkan tuntutan reformasi, yaitu supremasi hukum, keterbukaan dan keberpihakan pada kepentingan rakyat. Dari ketiga hal tersebut, supremasi hukum kurang memperoleh perhatian yang seimbang dari segenap elemen bangsa.

4) Penegakan hukum yang belum dapat dilaksanakan secara konsekuen.

Penegakan hukum merupakan bagian penting pula dari upaya untuk memberikan jaminan kepastian hukum khususnya untuk menghindari

semakin merajalelanya pendudukan tanah, pemalsuan surat-surat bukti penguasaan tanah, penyerobotan tanah perkebunan, dan sebagainya.

Sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, sebuah konflik akan berubah menjadi seengketa apabila tidak dapat diselesaikan. Konflik artinya pertentangan diantara para pihak untuk menyelesaikan masalah yang kalau tidak dapat diselesaikan dengan baik, dapat mengganggu hubungan diantara mereka. Sepanjang para pihak tersebut dapat menyelesaikan masalah dengan baik, maka sengketa tidak akan terjadi. Akan tetapi, jika terjadi sebaliknya, para pihak tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai solusi pemecahan masalahnya, dengan demikian, sengketalah yang akan timbul.<sup>17</sup>

Dalam praktiknya sehari-hari terdapat berbagai sengketa mengenai masalah pertanahan yang disebabkan oleh kurang konsistensi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dalam prakteknya sering kali istilah kepentingan umum dijadikan alasan pembenar untuk mengambil atau dapat diartikan melakukan perampasan terhadap tanah-tanah rakyat guna berbagai kepentingan umum atau kepentingan para pengusahabesar tertentu. Hal inilah yang sering menyebabkan terjadinya sengketa pertanahan yang berkepanjangan di Indonesia khususnya di daerah-daerah besar yang sedang berkembang.

Badan Pertanahan Nasional mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian masalah pertanahan yang mereka

---

<sup>17</sup> Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 3

tempuh adalah musyawarah. Mereka berwenang melakukan mediasi, negosiasi, dan fasilitas terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak.<sup>18</sup>

BPN, kantor wilayah BPN provinsi, kantor pertanahan Kabupaten/ Kota menyelesaikan sengketa tanah garapan, masalah ganti rugi, dan santunan tanah untuk pembangunan, masalah tanah kosong, dan masalah tanah ulayat. Pemerintah Kabupaten/Kota hanya sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilaksanakan oleh BPN. Beragamnya persoalan sengketa mengenai Hak Guna Usaha, kiranya tidak ada satu cara yang tepat untuk semua persoalan Hak Guna Usaha. Yang bisa dilakukan ialah sesuai dengan apa yang diinginkan oleh undang-undang yaitu dengan cara musyawarah. Jika musyawarah tidak bisa dilakukan masih ada satu cara lainnya yaitu melalui pengadilan.<sup>19</sup>

Pada umumnya rakyat enggan melakukan tuntutan lewat pengadilan, karena kebanyakan tidak memiliki bukti-bukti formal, seperti sertifikat. Jalan yang banyak ditempuh yakni non-litigasi (di luar pengadilan) bahkan melalui jalur-jalur tekanan massa, lobbying politik melalui wakil-wakil rakyat di DPR atau DPRD, lewat tekanan dan bargaining politik, lembaga politik menjadi ajang penyelesaian konflik hukum. Imbas penyelesaian konflik hukum lewat jalur politik, sebagai bagian dari euphoria politik menunjukkan hukum semakin kebelakang dan jalur alternatif politik dipakai sebagai ganti dan cara menghaluskan kekerasan.

---

<sup>18</sup> Elsa Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, *Op.Cit*, h. 276

<sup>19</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h. 65-66

Penyelesaian masalah dapat dilakukan melalui dua proses. Proses penyelesaian sengketa tertua melalui litigasi di dalam pengadilan kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerja sama (kooperatif) di luar pengadilan. Proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversarial yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsiv, dan menimbulkan permusuhan di antara pihak yang bersengketa. Sebaliknya, melalui proses diluar pengadilan menghasilkan kesepakatan yang bersifat “*win-win solution*”, dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal procedural dan administrative, serta menyelesaikan masalah secara komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik.<sup>20</sup>

Penyelesaian sengketa di luar badan-badan pengadilan umumnya dilakukan terbatas pada perkara-perkara keperdataan dan dangang saja, sedangkan untuk perkara lainnya seperti pidana tetap harus diselesaikan melalui badan-badan pengadilan berhubung menyangkut kepentingan umum atau bukan kepentingan privat. Proses penyelesaian sengketa pertanahan diluar pengadilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *Alternative Disputes Resolution* (ADR). Ada juga yang menyebut sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Koorferatif (MPSSK).<sup>21</sup> Proses penyelesaian sengketa pertanahan diluar pengadilan pada umumnya dapat dilakukan melalui berbagai cara sebagai berikut:

---

<sup>20</sup> Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan.*, *Op.Cit*, h. 5

<sup>21</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Abitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2002, h. 11

1. Negosiasi

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

2. Proses Mediasi (*Meditation*)

Mediasi atau dalam bahasa Inggris disebut *mediation*, mediasi adalah merupakan suatu proses dimana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang, secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan. Tujuannya mencari alternatif dan mencapai penyelesaian yang dapat mengakomodasi kebutuhan mereka.<sup>22</sup>

3. Proses Konsiliasi

Konsiliasi (*concilitation*) dapat diartikan sebagai usaha mengemukakan keinginan pihak yang berselisih agar mereka sepakat menyelesaikan masalah.<sup>23</sup>

4. Proses Fasilitasi (*Facilitation*)

Fasilitasi adalah dalam perkara yang melibatkan lebih dari dua pihak yang dibutuhkan adanya pihak ketiga yang berperan sebagai fasilitator. Tugasnya membantu pihak yang berperkara dengan cara mencari jalan keluar secara bersama-sama.<sup>24</sup>

5. Proses Penilai Independen

---

<sup>22</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Grandmedia Pusaka Utama, Jakarta, 2000, h. 67.

<sup>23</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Abitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa*, *Op.Cit*, h. 90

<sup>24</sup> Syahrizal, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Kencana, Jakarta, 2011, h. 12

Penggunaan jasa pihak ketiga, yaitu penilai independen yang tidak memihak adalah salah satu proses yang dapat dilakukan dalam penyelesaian suatu perkara. Pihak ketiga yang independen dan tidak memihak ini akan memberikan pendapat ihwal fakta-fakta dalam perkara. Pihak-pihak yang berperkara menyetujui pendapat penilai independen menjadi suatu keputusan final dan mengikat.

#### 6. Proses Arbitrase

*Arbitrase* adalah sebagai suatu penyelesaian perkara oleh seseorang atau beberapa arbiter (hakim) yang diangkat berdasarkan persetujuan para pihak dan disepakati bahwa putusanyang diambil nantinya bersifat mengikat dan final.<sup>25</sup>

Apakah cara yang akan ditempuh dilakukan lewat pengadilan atau diluar pengadilan sangat bergantung pada masing-masing pihak mengenai pilihan arena (*choice arena*) manakah yang akan dipilih. Bagi pihak pemegang HGU lebih suka dilakukan dimuka pengadilan karena umumnya mereka mempunyai bukti formal yang kuat , sebaliknya bukti demikian hampir tidak dipunyai oleh rakyat kecuali mengandalkan saksi-saksi yang masih hidup untuk menguatkan dalih bahwa tanah yang dituntut tersebut dulu dimiliki atau dikuasainya. Dapat dikatakan, rakyat yang menuntut kembalinya lahan tidak ada yang menuntut dimuka pengadilan, sekalipun mereka dibela oleh Lembaga Bantuan Hukum daerah.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Elsa Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan.*, *Op.Cit*, h. 250

<sup>26</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria.*, *Op.Cit*, h. 68

Menurut Mudzakkir, persoalan pertanahan dan persengketaan tanah secara massal dapat mempengaruhi upaya membangun dan menguatkan negara kesatuan Republik Indonesia dan dapat merenggangkan kohesi hukum Nasional dalam wadah Negara yang Bhineka Tunggal Ika.<sup>27</sup>

Dalam keputusan Kepala Badan Pertanahan Negara Republik Indonesia No. 34. Tahun 2007 Tentang petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan disebutkan bahwa “ Masalah pertanahan meliputi permasalahan teknis, sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang memerlukan pemecahan dan penyelesaian”.<sup>28</sup> Sedangkan dalam Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan kasus pertanahan memberikan batasan sesuai Pasal 1 ayat (1) Peraturan Kepala BPN tersebut menyatakan; “bahwa kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan yang disampaikan kepada BPN RI untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian, sesuai dengan peraturaturan perundang-undangan”.

Dalam era keterbukaan sekarang setiap aspek pelayanan harus jelas dasar hukumnya dan transparan. Untuk meminimalkan sengketa pertanahan maka peran yang perlu dimainkan Badan Pertanahan Nasional sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah :

1. Menelaah dan mengolah data untuk menyelesaikan perkara dibidang pertanahan.
2. Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori banding, memori/kontra memori kasasi, memori/kontra memori peninjauan kasasi atas

---

<sup>27</sup> Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Pustaka Margareth, Jakarta, 2013, h. 47

<sup>28</sup> Peraturan Kepala BPN RI No. 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanan diktum II angka I

perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan negara.

3. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan.
4. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai keputusan penyelesaian sengketa atas tanah.
5. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi dan berdasarkan kekuatan putusan peradilan.
6. Mendokumentasi.

Dalam menangani dan menyelesaikan sengketa tanah Badan Pertanahan Negara memiliki mekanisme, diantaranya:

1. Sengketa tanah biasanya diketahui oleh BPN melalui pengaduan.
2. Pengaduan ditindak lanjuti dengan mengidentifikasi masalah. Dipastikan apakah unsur masalah merupakan kewenangan BPN atau tidak.
3. Jika memang kewenangannya, BPN meneliti masalah untuk membuktikan kebenaran pengaduan serta menentukan apakah pengaduan beralasan untuk diproses lebih lanjut.
4. Jika hasil penelitian perlu ditindaklanjuti dengan pemeriksaan data fisik administrasi serta yuridis, maka kepala kantor dapat mengambil langkah berupa pencegahan mutasi (*status quo*).
5. Jika permasalahan bersifat strategis , maka diperlukan pembentukan beberapa unit kerja. Jika bersifat politis, sosial dan ekonomis, maka tim melibatkan institusi seperti DPR, departemen dalam negeri, serta pemerintah daerah terkait.

6. Tim akan menyusun laporan hasil penelitian untuk menjadi bahan rekomendasi penyelesaian masalah.<sup>29</sup>

Sesuai Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2006 Tentang organisasi dan tata kerja BPN-RI, pengkajiandan penanganan sengketa dan konflik pertanahan merupakan bidang deputy V. yang meliputi:

- 1) Direktorat Konflik Pertanahan
- 2) Direktorat Sengketa Pertanahan
- 3) Direktorat Perkara Pertanahan.

Sedangkan masing-masing Direktorat membawahi 3 subdirektorat yaitu sebagai berikut:<sup>30</sup>

1. Direktorat Konflik Pertanahan
  - a. Subdirektorat Konflik Lembaga
  - b. Subdirektorat Konflik Kelompok Masyarakat
  - c. Subdirektorat Konflik Masyarakat dengan Badan Hukum
2. Direktorat Sengketa Pertanahan terdiri atas:
  - a. Subdirektorat Sengketa Yuridis
  - b. Subdirektorat Sengketa Fisik
  - c. Subdirektorat Sengketa *Land Reform*
3. DirektoratPerakara Pertanahan Terdiri atas:
  - a. Subdirektorat Perkara Wilayah I
  - b. Subdirektorat Perkara Wilayah II

---

<sup>29</sup> Elza Syarief., *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan.*, *Op.Cit*, h. 276-277

<sup>30</sup> *Ibid.*, h 277-279

Subdikatorat Perkara Wilayah II.

### **2.1.3 Penyebab Terjadinya Sengketa Tanah**

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya termaksud satu ketentuan akan adanya jaminan bagi setiap warga negara untuk memiliki tanah serta mendapat manfaat dari hasilnya (pasal 9 ayat 2). Jika mengacu pada ketentuan itu dan juga merujuk pada PP Nomor 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah (terutama pasal 2) Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya dapat menerbitkan dokumen legal (sertifikat) yang dibutuhkan oleh setiap warga negara dengan mekanisme yang mudah, terlebih lagi jika warga negara yang bersangkutan sebelumnya telah memiliki bukti lama atas hak tanah mereka.

Namun sangat disayangkan pembuktian dokumen legal melalui sertifikasi pun ternyata bukan solusi yang terbaik dalam kasus sengketa tanah. Seringkali sebidang tanah bersertifikat lebih dari satu, pada kasus Meruya yang belakangan sedang mencuat, misalnya. Bahkan, pada beberapa kasus, sertifikat yang telah diterbitkan pun kemudian bisa dianggap aspro (asli tapi salah prosedur). Dari hal tersebut setidaknya ada 3 (tiga) faktor penyebab sering munculnya masalah sengketa tanah, diantaranya yaitu :

- 1) Sistem administrasi pertanahan, terutama dalam hal sertifikasi tanah, yang tidak beres. Masalah ini muncul boleh jadi karena sistem administrasi yang lemah dan mungkin pula karena banyaknya oknum yang pandai memainkan celah-celah hukum yang lemah.

- 2) Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Munculnya ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya petani atau penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik.
- 3) Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal (*de jure*), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani atau pemilik tanah, tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Ironisnya ketika masyarakat miskin mencoba memanfaatkan lahan terlantar tersebut dengan menggarapnya, bahkan ada yang sampai puluhan tahun, dengan gampang mereka dikalahkan haknya di pengadilan tatkala muncul sengketa

## **2.2 Tinjauan Umum Tentang Penyelesaian Sengketa Tanah**

Cara penyelesaian sengketa tanah melalui BPN (Badan Pertanahan Nasional) yaitu: Kasus pertanahan itu timbul karena adanya klaim / pengaduan / keberatan dari masyarakat (perorangan/badan hukum) yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, serta keputusan Pejabat tersebut dirasakan merugikan hak-hak mereka

atas suatu bidang tanah tersebut. Dengan adanya klaim tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu. Kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan (sertifikat / Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kasus pertanahan meliputi beberapa macam antara lain :

1. Mengenai masalah status tanah,
2. Masalah kepemilikan,
3. Masalah bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak dan sebagainya.

Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut di atas, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian dan pengumpulan data terhadap berkas yang diadukan tersebut. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak dapat. Apabila data yang disampaikan secara langsung ke Badan Pertanahan Nasional itu masih kurang jelas atau kurang lengkap, maka Badan Pertanahan Nasional akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran ke Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota setempat letak tanah yang disengketakan. Bilamana kelengkapan data tersebut telah dipenuhi, maka selanjutnya diadakan pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur, kewenangan dan penerapan hukumnya. Agar kepentingan masyarakat (perorangan atau badan hukum) yang berhak atas bidang

tanah yang diklaim tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor Pertanahan setempat mengadakan penelitian dan apabila dari keyakinannya memang harus distatus quokan, dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa. Kebijakan ini dituangkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 14-1-1992 No 110-150 perihal Pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 16 tahun 1984.

Dengan dicabutnya Instruksi Menteri Dalam Negeri No 16 Tahun 1984, maka diminta perhatian dari Pejabat Badan Pertanahan Nasional di daerah yaitu para Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, agar selanjutnya di dalam melakukan penetapan status quo atau pemblokiran hanya dilakukan apabila ada penetapan Sita Jaminan (CB) dari Pengadilan. (Bandingkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 126).

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa apabila Kepala Kantor Pertanahan setempat hendak melakukan tindakan status quo terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Pertanahan (sertifikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), harusnya bertindak hati-hati dan memperhatikan asas-asas umum Pemerintahan yang baik, antara lain asas kecermatan dan ketelitian, asas keterbukaan (fair play), asas persamaan di dalam melayani kepentingan masyarakat dan memperhatikan pihak-pihak yang bersengketa.

Terhadap kasus pertanahan yang disampaikan ke Badan Pertanahan Nasional untuk dimintakan penyelesaiannya, apabila dapat dipertemukan pihak-

pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui cara musyawarah. Penyelesaian ini seringkali Badan Pertanahan Nasional diminta sebagai mediator di dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa. Berkenaan dengan itu, bilamana penyelesaian secara musyawarah mencapai kata mufakat, maka harus pula disertai dengan bukti tertulis, yaitu dari surat pemberitahuan untuk para pihak, berita acara rapat dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian dituangkan dalam akta yang bila perlu dibuat di hadapan notaris sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Pembatalan keputusan tata usaha negara di bidang pertanahan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan adanya cacat hukum/administrasi di dalam penerbitannya. Yang menjadi dasar hukum kewenangan pembatalan keputusan tersebut antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- 3) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.
- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999.

Dalam praktik selama ini terdapat perorangan/ badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan tersebut langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagian besar diajukan langsung oleh yang

bersangkutan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dan sebagian diajukan melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan diteruskan melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan.

Berikut terdapat penyelesaian sengketa atas tanah diantaranya:

1) Melalui Jalur Pengadilan atau litigasi

Jalur litigasi atau pengadilan merupakan prinsip-prinsip dalam penyelesaian sebuah sengketa. Adanya jalur tersebut menandakan telah terbentuknya wujud negara hukum. Jalur litigasi atau pengadilan harus menganut sistem kekuasaan hakim yang merdeka. Maksud dari kata merdeka adalah tidak adanya sebuah intervensi dari subjek dan Lembaga apapun yang bisa mengubah keputusan pengadilan. Penyelesaian dalam jalur litigasi ini dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa. Adapun yang perlu dilakukan oleh kedua belah pihak dalam memakai jalur ini harus menyampaikan sebuah gugatan dalam bentuk tertulis kepada kepaniteraan Pengadilan Negeri Setempat sesuai Pedoman HIR atau Hukum Formil Perdata. Tujuannya agar pengadilan tersebut memiliki wewenang untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut.

2) Jalur Di luar Pengadilan atau Non-Litigasi

Jalur Di luar Pengadilan atau Non-Litigasi biasa juga disebut Alternative Dispute Resolution (ADR). Non-litigasi merupakan penyelesaian sengketa

dengan menggunakan cara yang berbeda dari jalur litigasi. Model dari jalur ini adalah sistem kekeluargaan dan musyawarah sesuai dengan sila ke-4 Pancasila, berbeda dengan jalur pengadilan atau litigasi yang memakai sistem menang dan kalah sehingga dapat menimbulkan sengketa baru yang terus berlanjut untuk memperebutkan kemenangan. Jalur Non-Litigasi lebih mengedepankan win-win solution atau menyelesaikan masalah dengan sebuah solusi. Jalur non-litigasi menjadi jalur pertama dalam menyelesaikan sebuah sengketa, terlebih lagi pada saat ingin melayangkan gugatan ke pengadilan, bahkan biasanya ketika sudah mengajukan gugatan ke pengadilan maka hakim pengadilan tersebut akan memberikan ajuran untuk melakukan mediasi terlebih dahulu. Adapun mediasi merupakan salah satu bagian dari Penyelesaian sengketa melalui jalur Non-Litigasi. Penyelesaian melalui jalur pengadilan terbilang sangat mudah dan cepat dibandingkan jalur pengadilan. Selain alasan tersebut juga, penyelesaian diluar pengadilan mendapatkan solusi atau sebuah jawaban yang baik diantara para pihak sehingga tidak menimbulkan sebuah sengketa khususnya sengketa tanah yang berkepanjangan.

Adapun penyelesaian sengketa tanah melalui jalur non-litigasi terbagi dari beberapa bagian diantaranya :

- 1) *Negosiasi (Negotiation)*

Negosiasi merupakan suatu cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan/Alternative Dispute Resolution (ADR). Negosiasi melibatkan dua atau lebih pihak yang berkepentingan. Tujuannya adalah agar tercapai

sebuah kesepakatan untuk sebuah permasalahan/konflik. Penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa negosiasi adalah penyelesaian sengketa yang sifatnya bipartite (lebih dari satu pihak). Hasil dari negosiasi berupa penyelesaian kompromi (compromise solution) yang tidak mengikat secara hukum. Umumnya negosiasi digunakan dalam sengketa yang tidak terlalu pekat, dimana para pihak masih bertitikad baik dan bersedia untuk duduk bersama membicarakan/menyelesaikan masalah. Dalam melakukan negosiasi ada beberapa hal yang harus dimiliki atau dikuasai oleh pihak-pihak yang bernegosiasi (negosiator), yaitu: pengetahuan atau keterampilan, itikad baik dalam menyelesaikan sengketa, kemampuan untuk memberikan solusi yang baik/adil.

## 2) Konsiliasi (*conciliation*)

Konsiliasi adalah upaya yang ditempuh untuk mempertemukan keinginan pihak yang berselisih agar para pihak sepakat menyelesaikan konflik/sengketa. Menurut Oppenheim, Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya ke suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk mengartikan atau menjelaskan faktafakta untuk mencapai suatu kesepakatan guna penyelesaian konflik.<sup>31</sup>

Proses konsiliasi ada seorang yang netral untuk menengahi kedua belah pihak yang bersengketa (konsiliator), yang dipilih dan disepakati oleh kedua belah pihak. Konsiliator harus dapat menyelesaikan perselisihan dalam kurun waktu paling lama tiga puluh hari kerja sejak menerima

---

<sup>31</sup> Elza Syarief, "Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan", Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 249.

permohonan/permintaan penyelesaian konflik. Apabila dalam proses konsiliasi ditemukan kata damai antara kedua belah pihak, maka akan dibuatkan sebuah perjanjian damai yang akan ditandatangani kedua belah pihak yang bersengketa yang selanjutnya akan didaftarkan pada pengadilan wilayah hukum dimana kesepakatan damai tersebut dibuat. Tujuan pendaftaran perjanjian damai tersebut adalah apabila ada pihak yang tidak mentaati perjanjian damai tersebut, pihak lain dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada pengadilan tempat perjanjian tersebut didaftarkan.

3) Mediasi (*Mediation*)

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa dimana para pihak yang bersengketa memanfaatkan bantuan pihak ketiga yang sifatnya independen (netral), dimana penengah tidak memiliki kekuatan/kewenangan mengambil keputusan yang sifatnya mutlak. Penyelesaian Konflik/Sengketa dengan cara mediasi adalah bentuk dari kesepakatan kedua belah pihak untuk memilih seseorang sebagai seorang mediator.

4) Arbitrase (*Arbitration*)

Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian sengketa menjelaskan bahwa, “arbiter adalah seseorang atau lebih yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa atau yang ditunjuk oleh pengadilan negeri atau lembaga arbitrase, untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitrase”. Hal penyelesaian secara

arbitrase, setelah kedua belah pihak yang bersengketa sepakat untuk menyelesaikan sengketa secara arbitrase maka majelis arbiter menentukan dalam putusannya mengenai hak dan kewajiban para pihak jika hal ini tidak diatur dalam perjanjian mereka. Putusan arbitrase harus didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan negeri paling lambat 30 Hari setelah Putusan tersebut diucapkan, apabila ketentuan tersebut tidak dilaksanakan maka Putusan arbitrase dinyatakan tidak dapat dilaksanakan. Putusan Arbitrase bersifat final dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat para pihak. Putusan Arbitrase dilaksanakan apabila sudah melalui pemeriksaan oleh ketua pengadilan negeri yang selanjutnya akan dilakukan eksekusi melalui persetujuan ketua pengadilan negeri.

## **2.3 Tinjauan Umum Hak Penguasaan Atas Tanah**

### **2.3.1 Pengertian Penguasaan Atas Tanah**

Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara

fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.<sup>32</sup>

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA.

---

<sup>32</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, h. 73

Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik. Pasal 2 UUPA menentukan, bahwa:

- 4) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 45 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 5) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa
- 6) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- 7) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat

hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah.

Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA.

Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik. Pasal 2 UUPA menentukan, bahwa:<sup>33</sup>

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar 45 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

---

<sup>33</sup> Lihat Pasal 2 UUPA Nomor 5 Tahun 1960

- 4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/ atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. “Sesuatu” disini adalah yang boleh, wajib, dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Negara yang bersangkutan. Kita juga mengetahui, bahwa hak-hak penguasaan atas tanah itu dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan hubungan hukum konkret (*subjective recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya.<sup>34</sup>

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:<sup>35</sup>

- 8) Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.

---

<sup>34</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Bandung, 2006, h. 253

<sup>35</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Op.Cit.*, h. 74

Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
  - b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
  - c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
  - d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
- 9) Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Semua Hak atas Tanah mempunyai fungsi sosial, untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas tidak diperkenankan. Pemerintah menetapkan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dipunyai oleh suatu keluarga atau badan hukum. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.

#### **2.4 Tinjauan Umum Tentang Bukti Penguasaan Hak Atas Tanah**

Pemilikan tanah merupakan hak asasi dari setiap warga negara Indonesia yang diatur dalam UUD 1945, khususnya Pasal 28 H yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Sebelum lahirnya UUPA, girik masih diakui sebagai tanda bukti hak atas tanah, tetapi setelah UUPA lahir dan PP No. 10 Tahun 1961 sebagaimana telah dirubah dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hanya sertipikat hak atas tanah yang diakui sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Sekalipun demikian, selain sertipikat hak atas tanah nampaknya tanda hak lain-pun masih ada yang berlaku yakni Girik atau kikitir.<sup>36</sup> Girik yang sebenarnya adalah surat pajak hasil bumi/*verponding*, sebelum diberlakukannya UUPA memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA, girik bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah, dan dengan adanya UU. No. 12 Tahun 1985 tentang

---

<sup>36</sup> A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia, Op.Cit.*, h. 3

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dikenal sebagai girik adalah DKOP/KP.PBB 4.1.<sup>37</sup>

Masih berkembangnya pemahaman bahwa girik merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah setelah UUPA, disebabkan adanya anggapan demikian yang masih terus berkembang di kalangan masyarakat, termasuk di kalangan pemerintahan, termasuk di lingkungan peradilan. Dengan dasar bukti tersebut masyarakat sudah merasa aman, karena merasa telah memiliki bukti kepemilikan atas hak tanahnya. Setelah lahirnya UUPA, girik atau kikitir sudah tidak berlaku lagi sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Berdasarkan UUPA bukti kepemilikan yang sah adalah sertifikat hak atas tanah yang didapat melalui pendaftaran hak atas tanah. Dengan perkataan lain girik tidak lagi memiliki kekuatan hukum sebagai bukti kepemilikan atau tidak diakui lagi sebagai tanda bukti hak atas tanah. Tetapi permasalahannya di kalangan masyarakat secara umum, termasuk juga, instansi pemerintah seperti instansi perpajakan, instansi penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta PPAT, masih menganggap girik sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, sehingga masih banyak pula produk-produk pengadilan berupa putusan yang menguatkan keberadaan girik sebagai alat bukti.

Pembuktian kepemilikan hak atas tanah dengan dasar bukti girik saja tidak cukup, tetapi juga harus dibuktikan dengan data fisik dan data yuridis lainnya serta penguasaan fisik tanah oleh yang bersangkutan secara berturut-turut atau terus-menerus selama 20 (dua) puluh tahun atau lebih. Dengan catatan bahwa

---

<sup>37</sup> Bintara Sinaga, *Keberadaan Girik Sebagai Bukti Surat Tanah*, Kompas 24 September 1992, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), Akses Internet Tanggal 13 April 2020

penguasaan tersebut dilakukan atas dasar itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya serta penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Pada dasarnya setiap sengketa kepemilikan hak atas tanah, hal yang dijadikan bukti kepemilikan hak atas tanah tersebut berupa sertifikat hak atas tanah. Alat bukti menurut hukum pertanahan sangat berperan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.<sup>38</sup>

Dengan demikian pihak manapun yang mengklaim memiliki suatu hak atas tanah harus dapat membuktikan haknya atau membuktikan adanya hubungan hukum kepemilikan antara tanah dengan pihak yang bersangkutan, apabila belum ada sertifikat hak atas tanah, maka girik atau apapun namanya hanya dapat digunakan sebagai bukti permulaan adanya hubungan hukum tersebut yang kemudian diperkuat dengan data fisik yang dapat menjelaskan atau menggambarkan letak, batas, luas bidang dan bukti penguasaan atas tanah secara berturut-turut selama 20 (dua puluh) tahun, apabila tidak ada terdapat data yuridis maupun data fisik atas tanah tersebut.

Cara mengetahui status hukum suatu tanah atau rumah dapat dilihat melalui kelengkapan-kelengkapan dokumennya, atau bisa juga dengan meminta

---

<sup>38</sup> Wijayanti, Sri. *Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah, (Studi Kasus Putusan Ma Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan)*. Tesis Hukum, FH UNDIP, 2010, h. 86

bantuan jasa notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Lahan dengan status girik merupakan lahan bekas hak milik adat yang belum di daftarkan pada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Jadi girik bukanlah alat bukti kepemilikan hak, namun hanya merupakan bukti penguasaan atas suatu lahan dan pembayaran pajak atas tanah tersebut. Status Girik tidak memiliki kekuatan status hukum sebagaimana sertifikat, namun girik dapat dijadikan dasar untuk membuat sertifikat tanah. Sejarah kepemilikan lahan diperlukan jika ingin meningkatkan status hukum suatu lahan menjadi Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) atau Sertifikat Hak Milik (SHM). Istilah Girik biasa juga dikenal dengan tanah adat, petok, ricik, ketitir dan lain-lain.<sup>39</sup>

Sengketa pertanahan dapat pula timbul dari dasar penerbitan suatu sertipikat tanah. Sertipikat adalah salinan dari buku tanah yang merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasaan bidang tanah dengan meneliti Surat-Surat buktinya, yang setelah melalui syarat tertentu akan merupakan alas hak pada pendaftaran pertama dan peralihan- peralihan hak berikutnya.

## **2.5 Tinjauan Umum Tentang Ruang Lingkup Hak Atas Tanah**

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya hak-hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik

---

<sup>39</sup> Dody Tabrani, <http://bangunrumahkpr.com/rumah-kpr/biaya-jual-beli-rumah/jenissertifikat-kepemilikan-rumah-atau-tanah>, tanggal 03 April 2020

sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum<sup>40</sup>.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA)

2. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan dibidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 Jo Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:<sup>41</sup>

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

---

<sup>40</sup> A.P. Parlindungan, *Komentas Atas Undang-undang Pokok Agraria, Op.Cit.*, h. 47

<sup>41</sup> Lihat Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan UUPA.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ditentukan dalam pasal 16 ayat 1, yang bunyinya sebagai berikut:

(1) Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu:<sup>42</sup>

1. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bgi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Macam-macam hak atas tanah yang terdiri sebagai berikut:

2. Hak Milik

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6, *Turun-temurun* artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Op.Cit., h. 285

<sup>43</sup> *Ibid.*, h. 286

Terkuat, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah dihapus. Terpenuhi, artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Peralihan Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dua bentuk peralihan Hak Milik atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Beralih.

Beralih artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka Hak Miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

b) Dalihkan/pemindahan hak

Dialihkan/pemindahan hak artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, lelang.

Prosedur pemindahan Hak Milik atas tanah karena jual beli, tukar-menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 PP Nomor 24 Tahun 1997 Jo. Pasal 97 sampai dengan pasal 106 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997. Prosedur pemindahan hak karena lelang diatur dalam Pasal 41 PP Nomor 24 Tahun 1997 Jo. Pasal 107 sampai dengan Pasal 110 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997. Ketentuan Umum mengenai Hak Guna Usaha ( HGU ) disebut dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA.

Hak Guna Usaha, menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. PP Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan. Luas tanah Hak Guna Usaha adalah untuk perseorangan luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimalnya 5 hektar dan luas maksimalnya oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat (2) UUPA jo. Pasal 5 PP No. 40 Tahun 1996). Subjek Hak Guna Usaha, yang dapat mempunyai (subjek hukum) Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 PP Nomor 40 Tahun 1996, adalah:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

Asal Tanah Hak Guna Usaha adalah tanah negara. Kalau tanah asal Hak Guna Usaha berupa tanah hak, maka tanah tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti kerugian oleh calon pemegang Hak Guna Usaha dan selanjutnya mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Pertanahan Nasional. Kalau tanahnya berasal dari kawasan hutan, maka tanah tersebut harus dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan (Pasal 4 PP No. 40 Tahun 1996).<sup>44</sup>

Terjadinya Hak Guna Usaha melalui Penetapan Pemerintah. Hak Guna Usaha ini terjadi melalui permohonan pemberian Hak Guna Usaha oleh pemohon kepada Badan Pertanahan Nasional. apabila semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan tersebut dipenuhi, maka Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Jangka Waktu Hak Guna Usaha, Hak Guna Usaha mempunyai jangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 UUPA). Pasal 8 PP No. 40 Tahun 1996 mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha adalah untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, diperpanjang paling lama 25 tahun dan diperbaharui paling lama 35 tahun.

**Kewajiban Pemegang Hak Guna Usaha.** Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Guna Usaha berkewajiban untuk:<sup>45</sup>

- a) Membayar uang pemasukan kepada negara

---

<sup>44</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996

<sup>45</sup> Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996

- b) Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya
- c) Mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis
- d) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Haka Guna Usaha
- e) Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- f) Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha
- g) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan Hak Guna Usaha kepada negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut terhapus
- h) Menyerahkan sertifikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan

Hak Pemegang Hak Guna Usaha. Berdasarkan Pasal 14 PP No. 40 Tahun 1996, pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha untuk melaksanakan usaha dibidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan. Hapusnya Hak Guna Usaha. Berdasarkan Pasal 34 UUPA, Hak Guna Usaha hapus karena:<sup>46</sup>

- a) Jangka waktu berakhir

---

<sup>46</sup> Lihat Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

- b) Diberhentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d) Dicabut untuk kepentingan umum
- e) Ditelantarkan
- f) Tanahnya musnah
- g) Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2)

Menurut Pasal 17 PP Nomor 40 Tahun 1996, faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Usaha dan berakibatnya tanahnya menjadi tanah negara, adalah:<sup>47</sup>

- a) Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya
- b) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian hak, dan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
- c) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hanya sebelum jangka waktunya berakhir
- d) Hak Guna Usahanya dicabut
- e) Tanahnya ditelantarkan
- f) Tanahnya musnah

---

<sup>47</sup> Lihat Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996

- g) Pemegang Hak Guna Usaha tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha.

## **2.6 Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional**

Pelaksanaan tugas pemerintah di bidang Pertanahan dalam hal struktur nonkementerian terdapat lembaga yang bernama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Wujud lahirnya Badan Pertanahan Nasional telah diatur pada Undang-Undang Pokok Agraria dengan sebelumnya disebut Kantor Agraria. Kini, Badan Pertanahan Nasional diatur fungsi dan tugasnya melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.<sup>48</sup>

Luas ruang kebijakan Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga nonpemerintahan meliputi lingkup nasional, regional (provinsi), dan sektoral (Kota/Kabupaten). Cikal bakal adanya Badan Pertanahan Nasional sebenarnya telah diatur melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang mana ditandatangani langsung oleh Presiden Soeharto. Tujuannya diterbitkan keputusan tersebut agar terjadinya peningkatan kinerja dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang mana posisi tanggung jawab kewenangannya langsung berada dibawah Presiden dan tanpa melewati kementerian terlebih dahulu.

### **2.6.1 Sejarah Badan Pertanahan Nasional**

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan

---

<sup>48</sup> Zaki Ulya, Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan, Jurnal Konstitusi Vol. 3, Universitas Samudra, 2015, hlm 571.

dipimpin oleh Kepala. (Sesuai dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Periode 2015 – Sekarang

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berubah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria yang berfungsi Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada 21 Januari 2015.

#### Periode 2000 – 2006

Pada periode ini Badan Pertanahan Nasional beberapa kali mengalami perubahan struktur organisasi. Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional mengubah struktur organisasi eselon satu di Badan Pertanahan Nasional. Namun yang lebih mendasar adalah Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Dibidang Pertanahan. Disusul kemudian terbit Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan memposisikan BPN sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional di bidang pertanahan.

#### Periode 1999 – 2000

Pada 1999 terbit Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Kepala Badan Pertanahan Nasional dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilaksanakan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Periode 1993 – 1998

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional kini dirangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional. Pada 1994, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1994, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Staf Kantor Menteri Negara Agraria Berdirinya BPN dan Masa Sesudahnya, 1988 – 1993. Tahun 1988 merupakan tonggak bersejarah karena saat itu terbit Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional yang menjadi tema sentral proyek ekonomi politik Orde Baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang dihadapi Direktorat Jenderal Agraria bertambah berat dan rumit. Untuk mengatasi hal tersebut, status Direktorat Jenderal Agraria ditingkatkan menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan nama Badan

Pertanahan Nasional. Dengan lahirnya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tersebut, Badan Pertanahan Nasional bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

#### Orde Baru, 1965 – 1988

Pada 1965, Departemen Agraria kembali diciutkan secara kelembagaan menjadi Direktorat Jenderal. Hanya saja, cakupannya ditambah dengan Direktorat bidang Transmigrasi sehingga namanya menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri. Penciutan ini dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dengan alasan efisiensi dan penyederhanaan organisasi. Masih di tahun yang sama, terjadi perubahan organisasi yang mendasar. Direktorat Jenderal Agraria tetap menjadi salah satu bagian dari Departemen Dalam Negeri dan berstatus Direktorat Jenderal, sedangkan permasalahan transmigrasi ditarik ke dalam Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi. Pada 1972, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 dicabut dan diganti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972, yang menyebutkan penyatuan instansi Agraria di daerah. Di tingkat provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria Provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dibentuk Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/ Kotamadya.

#### Lahirnya UUPA dan Masa Sesudahnya, 1960 – 1965

Titik tolak reformasi hukum pertanahan nasional terjadi pada 24 September 1960. Pada hari itu, rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Dengan

berlakunya UUPA tersebut, untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Pada 1964, melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964, ditetapkan tugas, susunan, dan pimpinan Departemen Agraria. Peraturan tersebut nantinya disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1965 yang mengurai tugas Departemen Agraria serta menambahkan Direktorat Transmigrasi dan Kehutanan ke dalam organisasi. Pada periode ini, terjadi penggabungan antara Kantor Inspeksi Agraria-Departemen Dalam Negeri, Direktorat Tata Bumi-Departemen Pertanian, Kantor Pendaftaran Tanah-Departemen Kehakiman.

#### Masa Kemerdekaan 1945 – 1960

Pasca proklamasi kemerdekaan, sesuai dengan semangat membentuk negara baru yang merdeka, Pemerintah Republik Indonesia bertekad membenahi dan menyempurnakan pengelolaan pertanahan. Landasan hukum pertanahan yang masih menggunakan produk hukum warisan pemerintah Belanda mulai diganti. Melalui Departemen Dalam Negeri, pemerintah mempersiapkan landasan hukum pertanahan yang sesuai dengan UUD 1945. Pada 1948, berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948, Pemerintah membentuk Panitia Agraria Yogyakarta. Tiga tahun kemudian, terbit Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951, yang membentuk Panitia Agraria Jakarta, sekaligus membubarkan Panitia Agraria Yogyakarta. Pembentukan kedua Panitia Agraria itu sebagai upaya mempersiapkan lahirnya unifikasi hukum pertanahan yang sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia. Selanjutnya, lewat Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955, Pemerintah membentuk Kementerian Agraria yang berdiri sendiri

dan terpisah dari Departemen Dalam Negeri. Pada 1956, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 1956 dibentuk Panitia Negara Urusan Agraria Yogyakarta yang sekaligus membubarkan Panitia Agraria Jakarta. Tugas Panitia Negara Urusan Agraria ini antara lain adalah mempersiapkan proses penyusunan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pada 1 Juni 1957, Panitia Negara Urusan Agraria selesai menyusun rancangan UUPA. Pada saat yang sama, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1957, Jawatan Pendaftaran Tanah yang semula berada di Kementerian Kehakiman dialihkan ke Kementerian Agraria. Tahun 1958, berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 97 Tahun 1958, Panitia Negara Urusan Agraria dibubarkan. Selanjutnya pada 24 April 1958, Rancangan Undang Undang Agraria Nasional diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat.

#### Masa Kolonial Belanda – Jepang

Sejak berlakunya Agrarische Wet tahun 1870, Pemerintah Kolonial Belanda mengeluarkan Ordonansi Staatblad 1823 Nomor 164 yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kadasteral diserahkan kepada lembaga yang diberi nama Kadasteral Dient. Perannya yang strategis membuat pejabatnya diangkat dan diberhentikan langsung oleh Gubernur Jenderal. Ketika masa penjajahan Belanda digantikan oleh Jepang pada 1942, tidak diadakan perombakan besar atas peraturan pertanahan. Kadasteral Dient, misalnya, masih tetap di bawah Departemen Kehakiman, hanya namanya diganti menjadi Jawatan Pendaftaran Tanah dan kantornya bernama Kantor Pendaftaran Tanah. Namun demikian, pada masa penjajahan Jepang dikeluarkan peraturan yang melarang pemindahan hak

atas benda tetap/ tanah (Osamu Sierei Nomor 2 Tahun 1942). Penguasaan tanah partikelir juga dihapuskan oleh pemerintahan Dai Nippon.

Sejak tahun 1960, Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan, akibat dari pemberlakuannya Undang-Undang tersebut, Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa pergantian terkait penguasaan tanah. Pergantian kebijakan ini tentunya sangat berpengaruh dalam melakukan tindakan dilapangan dan juga hasil yang diperoleh. Adapun beberapa pergantian penguasaan diantaranya kementerian agraria dalam kebijakannya diproses dan ditindaklanjuti dari struktur pimpinan pusat sampai tingkat regional dan sektoral daerah Indonesia. Adapun departemen dalam negeri hanya melalui Direktorat Jendral Agraria sampai ketingkat Regional dan Sektoral. Berorientasi penuh pada kelembagaan Badan Pertanahan Nasional yang telah mengalami perubahan struktur cepat karena waktunya yang sangat pendek membuat perubahan tersebut menjadi rentan polemik di masyarakat pada saat itu.

Awal berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, bentuk-bentuk peraturan perundnag-undangan termasuk peraturan pemerintah masih dikeluarkan oleh lembaga eksekutif yaitu Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Kewenangan tersebut dilakukan karena keadaan politik dan pemerintah Soekarno berserta Kabinetnya sedang mengalami sebuah masa transisi. Pada tahun 1965, bidang agrarian dipisahkan secara kelembagaan dari Kementerian Pertanian karena memiliki tugas dan fungsi kewenangan yang berbeda. Pada tahun yang sama dipilihlah Menteri Agraria pertama yaitu R. Hermanses, S.H. Tahun 1968 terjadiln penggabungan kelembagaan yang mana dimasukan kedalam Lembaga

Departemen dalam Negeri dan dibentuk menjadi Lembaga non departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional. Maka dari itu, perubahan yang cepat ini menjadikan polemik pertanahan di masyarakat terkait pendaftaran tanah saat itu

### **2.6.2 Visi dan Misi Badan Pertanahan Nasional**

Adapun Visi dan Misi BPN dapat dilihat sebagai berikut:

VISI : ‘Menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

MISI: Mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan untuk:

- 1) Peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan.
- 2) peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T).
- 3) Perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari.
- 4) Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat.

Menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

### **2.6.3 Tugas dan Wewenang Badan Pertanahan Nasional**

Setiap profesi dan lembaga memiliki hak dan kewajiban yang dimilikinya untuk menjalankan suatu peranan. Sebuah peranan yang dimainkan adalah bagian seseorang yang mempunyai arti perbuatan seseorang bagi masyarakat serta kesempatan apa saja yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Pada dasarnya lingkup hak dan kewajiban tak terlepas dari sebuah kedudukan yang mana kedudukan dimaksud adalah posisi seseorang dalam suatu lembaga dengan memiliki sifat pola tertentu.

Terkait hak, kewajiban dan kedudukan tentunya melekat juga terhadap lembaga Badan Pertanahan Nasional. Berpacu dalam perkembangan Badan Pertanahan Nasional, lembaga ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden sehingga Badan Pertanahan Nasional harus memiliki visi dan misi yang jelas untuk kinerjanya. Adapun visi Badan Pertanahan Nasional diantaranya menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertahan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

Berorientasi dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN mempunyai tugas yang mana tugasnya masih berkaitan dengan bidang pertanahan. Disamping adanya tugas tentu Badan Petahanan Nasional mempunyai fungsinya, berikut fungsi BPN diantaranya:

- 1) Penetapan dan penyusunan kebijakan dalam bidang pertanahan.
- 2) Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang survey, pengukuran, dan pemetaan.
- 3) Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.
- 4) Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.
- 5) Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengadaan tanah.
- 6) Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengendalian dan perkara pertanahan dan penanganan sengketa.
- 7) Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- 8) Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi dalam lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- 9) Melaksanakan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi dalam bidang pertanahan. Melaksanakan penelitian dan pengembangan dalam bidang pertanahan.
- 10) Melaksanakan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.

Berorientasi pada kesebelas keterangan tersebut bahwa Badan Pertanahan Nasional juga mempunyai kewenangan dalam mengemban tugas sebagai instansi vertical tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah dibidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor : IX/MPR.2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan

Sumber Daya Alam yang perlu mewujudkan konsepsi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu.

Adapun beberapa Agenda Kebijakan BPN RI adalah sebagai berikut:

- 1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional.
- 2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.
- 3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenure ship*).
- 4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik.
- 5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
- 6) Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.
- 7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
- 8) Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah skala besar.
- 9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan.
- 10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.
- 11) Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

Berikut empat (4) prinsip pengelolaan Badan Pertanahan Nasional:

- 1) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat
- 2) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada keadilan penguasaan dan pemilikan tanah
- 3) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan Kebangsaan Indonesia
- 4) Pengelolaan pertanahan harus mampu berkontribusi pada harmoni sosial.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Abdulkadir Muhammad menjelaskan bahwa penelitian hukum empiris tidak bertolak dari hukum positif tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai data sekunder, tetapi dari perilaku nyata sebagai data primer yang diperoleh dari lokasi penelitian lapangan (*field research*).<sup>49</sup> Perilaku nyata tersebut hidup dan berkembang bebas seiring dengan kebutuhan masyarakat, ada yang dalam bentuk putusan pengadilan atau yang dalam bentuk adat istiadat kebiasaan. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, menguraikan penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisis tentang perilaku hukum individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum dan sumber data yang digunakan berasal dari data primer.<sup>50</sup>

Pendekatan Penelitian yang digunakan adalah *observational research* dengan cara *survei*, artinya penelitian langsung dilaksanakan dilapangan dengan menggunakan alat pengumpul data berupa kuesioner dan wawancara kepada responden. Sedangkan dilihat dari sifat penelitian maka penelitian ini adalah

---

<sup>49</sup> Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citraaditya Bakti, 2014. h. 79

<sup>50</sup> Salim Dan Nurbani, Erlies Septiana. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2013. h. 50

bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran secara lengkap dan jelas tentang suatu masalah yang akan diteliti.<sup>51</sup>

### 3.2 Jenis dan Sumber Data

Untuk mendapatkan data yang akurat dan relevan, maka dalam penelitian ini dilakukan penelusuran data hukum berupa:

#### A. Primer

Sumber data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber utama. Data primer diperoleh dari responden dan informan serta narasumber. Sumber data dalam penelitian hukum empiris berasal dari data lapangan. Data lapangan merupakan data yang berasal dari responden dan informan termasuk ahli sebagai narasumber. Responden yaitu orang atau kelompok masyarakat yang memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Responden merupakan orang atau kelompok masyarakat yang terkait secara langsung dengan masalah penelitian yang diteliti.<sup>52</sup>

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Agraria.
- 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan..

#### B. Data Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang diambil dari teori-teori hukum dan pendapat para ahli hukum dari tulisan-tulisan, buku-buku, dan beberapa literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

---

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2015, h. 11.

<sup>52</sup> *Ibid.*, h. 89

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang isinya membahas isi dari bahan hukum primer. Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum sekunder berupa skripsi, tesis, jurnal yang memuat bahan hukum terkait dengan pokok pembahasan. Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Selain itu digunakan juga penunjang bahan-bahan penelitian yang diperoleh melalui ensiklopedia, KBBI dan internet.

### **3.3 Metode Pengumpulan Data**

#### **A. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)**

Dalam pengumpulan data ini menggunakan data sekunder atau penelitian kepustakaan (*library research*). Dimana Penelitian kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan dengan cara membaca atau mempelajari atau merangkai buku-buku peraturan perundangundangan dan sumber kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian.

#### **B. Penelitian Lapangan (*Field Reseacrh*)**

Penelitian lapangan yang dimaksudkan untuk memperoleh data primer dengan cara mewawancarai responden yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

#### **C. Observasi**

Melakukan pengamatan secara langsung terhadap permasalahan dan pihak-pihak yang berkaitan dengan topik permasalahan.

### 3.4 Populasi, Sampel dan Teknik Sampling

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama.<sup>53</sup> Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menentukan penelitian. Dalam penelitian ini metode penentuan sample yang digunakan adalah *Random Sampling*.

**Tabel 3.1**  
**Data Populasi dan Sampel Dalam Penelitian**

No	Sampel	Populasi
1	Suibseksi Sengketa Tanah di ATR/BPN Kabupaten Rokan Hulu	1 Orang
2	Masyarakat Yang Dilakukan Penyelesaian Sengketa Tanah Oleh ATR/BPN Kabupaten Rokan Hulu	5 Orang
	Jumlah	6 Orang

*Sumber: Data Diolah Oleh Penulis*

### 3.5 Analisis Data

Setelah melalui proses pengumpulan data dan pengolahan data, kemudian data dianalisis berdasarkan metode kualitatif, yaitu dengan cara memberikan penjelasan dengan menggambarkan hasil penelitian yang diperoleh, kemudian membandingkan hasil penelitian tersebut dengan teori-teori dan pendapat para ahli hukum, serta berdasarkan ketentuan hukum dan ketentuan peraturan

<sup>53</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, h.118

perundang-undangan yang telah ditetapkan, kemudian setelah data dianalisis, dirumuskan kesimpulan secara deduktif yaitu mengambil kesimpulan dari hal-hal yang umum yaitu mengenai Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Tanah Berdasarkan Peraturan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu.