

**KEWENANGAN KANTOR PERTANAHAN TERHADAP TANAH BELUM  
TERDAFTAR JIKA TERJADI SENGKETA BERDASARKAN  
KEPUTUSAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
NOMOR 11 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN  
PENGKAJIAN DAN PENANGANAN KASUS PERTANAHAN**

DEWI ANGGRAENI  
UNIVERSITAS PAMULANG  
dewifhunpam@yahoo.com

**Abstrak**

Kedudukan istimewa tanah dalam alam pikiran bangsa Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan adanya hubungan abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah. Namun kata 'dikuasai' dalam pasal 33 UUD 1945 tidak menunjukkan negara adalah pemiliknya. Pada penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, dinyatakan bahwa negara (pemerintah) hanya menguasai tanah. Pengertian tanah "dikuasai" bukan berarti "dimiliki", tetapi kewenangan tertentu yang diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Representasi dari seseorang atau lembaga masyarakat dalam aktifitasnya yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangannya berperan untuk melakukan penyelesaian sengketa tanah belum terdaftar. Sebagai wujud nyata keinginan Kantor Pertanahan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang terjadi di masyarakat sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta misi dari Kantor Pertanahan itu sendiri.

**Abstract**

*A special position in the minds of the land of Indonesia stipulated in the Basic Agrarian Law which states their enduring relationship between the Indonesian nation with the ground. But the word 'controlled' in Article 33 UUD 1945 does not show the state is the owner. In the general description of the Basic Agrarian Law of 1960, stated that the state (government) only controls the land. Understanding soil "controlled" by no means "owned", but the specific authority given to the state as an organization of power. Representation of a person or public institutions in activities related to the*

*position and role authority to settle land disputes have not been registered. As a concrete manifestation of the desire of the Land Office to resolve the land disputes that occur in the community in accordance with their duties and functions as well as the mission of the Land Office itself.*

a. **Pendahuluan**

a. Latar Belakang

Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia dimuka bumi. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat bekerja dan hidup. Tempat dari mana mereka berasal, dan akan kemana pula mereka pergi. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik, dan ekologis.

Menurut pakar pertanahan Djuhaendah Hasan, tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan masyarakat adat di Indonesia sampai sekarang. Hal itu terlihat dari sikap bangsa Indonesia sendiri yang memberikan penghormatan kepada kata tanah, seperti kata lain untuk sebutan negara adalah tanah air, tanah tumpah darah, dan tanah pusaka.<sup>1</sup>

Menyadari nilai dan arti penting tanah, para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merumuskan tentang tanah dan sumber daya alam secara ringkas tetapi sangat filosofis substansial di dalam konstitusi, Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut: Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kesadaran akan kedudukan istimewa tanah dalam alam pikiran bangsa Indonesia juga terungkap dalam UUPA yang menyatakan adanya hubungan abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah. Namun kata 'dikuasai' dalam pasal 33 UUD 1945 tidak menunjukkan negara adalah pemiliknya. Pada penjelasan umum UUPA Tahun 1960, dinyatakan bahwa negara

---

<sup>1</sup> Limbong, Bernhard. *Konflik Per* n, Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012, hal. 1

(pemerintah) hanya menguasai tanah. Pengertian tanah "dikuasai" bukan berarti "dimiliki", tetapi kewenangan tertentu yang diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Pasal (2) Ayat (2) UUPA bahwa kewenangan negara adalah:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan tanah atau pemeliharannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Sampai dengan saat ini, kita dapat melihat masih banyak permasalahan Agraria yang menyangkut masalah Tanah. Permasalahan ini timbul selain karena belum adanya pengaturan yang tegas karena adanya berbagai bentuk penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan dan juga pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang tidak konsekuen dan konsisten serta kurangnya kesadaran hukum masyarakat.

Salah satu masalah yang perlu menjadi perhatian kita bersama sampai saat ini adalah masalah penilaian kedudukan tanah belum terdaftar yang bersumber dari tanah adat, khususnya setelah lahirnya UUPA. Tanah belum terdaftar adalah tanah yang berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum di konversi menjadi salah satu tanah hak tertentu (Hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, hak guna usaha) dan belum didaftarkan atau disertifikatkan pada Kantor Pertanahan setempat. Sebutannya bisa bermacam-macam, antara lain: girik, *letter*, petok, rincik, atau ketitir, dan lain-lain. Dokumen atau bukti surat dengan nama girik untuk tanah sebenarnya bukanlah tanda bukti kepemilikan, tetapi tanda bukti pembayaran pajak. Hal ini bisa membuktikan bahwa orang yang memegang (pemegang) dokumen tersebut adalah orang yang menguasai atau memanfaatkan tanah tersebut, dan patut diberikan hak atas tanah.

Di dalam praktiknya, dokumen sejenis ini cukup kuat dijadikan permohonan hak atas tanah atau sertifikat karena pada dasarnya hukum tanah kita bersumber pada hukum tanah adat yang tidak tertulis.

Hal ini dapat dilihat pada Pasal (5) UUPA yang berbunyi: "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Di kalangan masyarakat pada umumnya termasuk kalangan Pemerintah seperti instansi perpajakan, Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta Badan Pertanahan Nasional memiliki pandangan yang berbeda mengenai kedudukan hukum tanah belum terdaftar. Perbedaan pandangan ini pada akhirnya memunculkan berbagai masalah hukum mengenai tanah belum terdaftar yang penyelesaiannya pun menghasilkan keputusan yang berbeda-beda.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga tertinggi di Indonesia dalam bidang pertanahan, termasuk di dalamnya menyelesaikan sengketa pertanahan yang terjadi di Indonesia. Salah satu misi BPN adalah mewujudkan 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.

Dari pengertian dan misi BPN tersebut dapat di simpulkan bahwa BPN sebagai Lembaga tertinggi di Indonesia dalam bidang pertanahan, juga dalam menyelesaikan sengketa pertanahan dan tidak terkecuali dalam menyelesaikan sengketa tanah belum terdaftar .

Tanah belum terdaftar pada kenyataannya masih banyak ditemukan di masyarakat, bukan hanya di pedesaan saja tetapi juga banyak ditemukan di daerah perkotaan. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang merasa nyaman tinggal ataupun menguasai tanah belum terdaftar yang hanya dengan bukti girik, *letter*, petok, rincik, atau ketitir tersebut.

Seharusnya BPN tidak menutup mata dengan permasalahan tersebut, karena kenyataan di lapangan BPN belum bisa memberi solusi yang terbaik jika tanah belum terdaftar tersebut menjadi objek sengketa, asas kepastian hukum yang diisyaratkan dalam penyertifikatan tanah dirasa masih kurang memenuhi asas keadilan hukum (yang dituangkan dalam misi Badan Pertanahan Nasional) bagi masyarakat yang memiliki tanah belum terdaftar dan hanya memiliki bukti girik, *letter*, petok, rincik, atau ketitir tersebut.

Jika sudah begitu maka konsep pertanahan yang berkeadilan dan telah dicanangkan dalam visi dan misi BPN yang merupakan pelaksanaan dari falsafah pancasila, yaitu sila keadilan sosial akan menjadi rancu dan tidak jelas. BPN seolah-olah hanya terfokus mengurus permasalahan tanah yang sudah didaftarkan/bersertifikat saja. Pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh BPN dalam rangka memberikan kesempatan bagi pemilik tanah belum terdaftar untuk menyertifikatkan tanahnya juga kurang diminati oleh masyarakat. Hal ini sangat mengkhawatirkan mengingat tanah belum terdaftar sangat rentan terjadi sengketa.

Menurut segi kepastian hukum Badan Pertanahan Nasional memang tidak mempunyai kewenangan penuh terhadap tanah belum terdaftar jika terjadi sengketa, dengan alasan tanah tersebut belum disertifikatkan sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang kuat untuk beracara di pengadilan. BPN terkesan lepas tangan terhadap sengketa tanah belum terdaftar. BPN adalah lembaga tertinggi dalam tatanan hukum Indonesia yang mengurus tentang pertanahan, jadi sudah seharusnya BPN melakukan langkah dan menerapkan kebijakan yang lebih baik lagi untuk tanah belum terdaftar. Langkah dan kebijakan pertanahan yang dilakukan oleh BPN selama ini dirasa masih kurang berhasil oleh masyarakat yang memiliki tanah belum

terdaftar untuk mencapai keadilan sesuai dengan amanat pancasila yang dicanangkan dalam visi dan misi BPN tersebut.

Sebenarnya BPN telah melakukan upaya untuk menarik pemilik tanah belum terdaftar untuk melakukan pendaftaran tanah atau penyertifikatan, seperti Prona dan Larasita. Namun program jemput bola seperti Prona ataupun Larasita pada prakteknya juga masih belum maksimal, faktanya dalam website BPN disebutkan:

“Untuk memberikan tanda bukti hak (Sertipikat) sebagaimana dimaksud UUPA maka Pemerintah setiap tahunnya melaksanakan Pendaftaran Tanah melalui PRONA, dalam rangka menjaring para pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya, akan tetapi pelaksanaannya belum maksimal. Faktanya sampai saat ini jumlah bidang-bidang tanah yang terdaftar di Indonesia baru mencapai 30 % dari total perkiraan bidang tanah yang ada sebanyak 78 juta Bidang.”<sup>2</sup>

Dari uraian di atas dapat kita ketahui bahwa jumlah bidang tanah yang terdaftar di Indonesia baru mencapai 30% dari total perkiraan bidang tanah yang ada sebanyak 78 juta bidang (Litbang BPN 2010). Fakta tersebut mengisyaratkan bahwa BPN sebagai lembaga tertinggi di Indonesia dalam bidang pertanahan benar-benar belum menemukan solusi yang tepat untuk penyelesaian permasalahan pendaftaran tanah. Dari permasalahan pendaftaran tanah tersebut akan berakibat dengan sulitnya menyelesaikan sengketa tanah belum terdaftar, mengingat masih banyaknya tanah yang belum terdaftar.

b. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan Kantor Pertanahan , terhadap tanah yang belum terdaftar?
2. Bagaimanakah upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan , terhadap tanah belum terdaftar jika terjadi sengketa?

---

<sup>2</sup> Sumber [www.bpn.go.id/artikel](http://www.bpn.go.id/artikel) diakses 13-09-2016, 09:44 WIB

## B. Pembahasan

### 1. Dasar Kewenangan Badan Pertanahan Nasional

Dalam mengemban tugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai Instansi Vertikal tetap melaksanakan tugas-tugas Pemerintah di Bidang Pertanahan sesuai TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang perlu mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu.<sup>3</sup>

Dalam rangka mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR tersebut di atas telah dikeluarkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Adapun kebijakan tersebut adalah dalam rangka Percepatan Pembangunan Nasional dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi: Penyusunan Rancangan Undang –undang Penyempurnaan Undang -undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang -undangan lainnya di Bidang Pertanahan.

1. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
  - a. penyusunan basis data tanah -tanah asset negara/ pemerintah daerah diseluruh Indonesia;
  - b. penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-commerce dan e-payment;
  - c. pemetaan kadas teral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan meng-gunaka <sup>4</sup> logi citra satelit dan teknologi informasi

---

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 43

untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;

- d. pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

2. Sebagian kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota

a. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:

- a) pemberian ijin;
- b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- c) penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah koson g;
- h) pemberian ijin membuka tanah;
- i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/ Kota.

b. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang bersifat lintas Kabupaten Kota dalam satu Propinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan tata kerjanya ini telah berjalan sebagai-mana mestinya dan secara taktis operasional dikoordinasikan oleh Gubernur untuk tingkat propinsi sedangkan oleh Bupati/ Walikota untuk Kabupaten/ Kota. Selama ini urusan pertanahan masih dikuasai Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai instansi vertikal, sering terjadi perbedaan fungsi lahan. Perbedaan terjadi karena Badan Pertanahan Nasional (BPN) memberi ijin penggunaan lahan yang berbeda dengan rencana tata ruang kota. Akibatnya masyarakat



dan investor sering mengalami kerugian karena lahan yang mereka miliki tidak dapat digunakan/berfungsi untuk aktifitas tertentu mengingat adanya perbedaan dengan tata ruang kota.

Pemerintah pusat harus segera menyerahkan urusan pertanahan kepada daerah otonom. Penyerahan itu penting agar semua kota dan kabupaten mudah mengatur lokasi lahan guna perencanaan tata ruang. Dualisme wewenang itu sudah saatnya diakhiri dengan menyerahkannya ke Pemerintah Kota dan Pemerintah Kabupaten. Untuk memudahkan penyerahan urusan pertanahan sebaiknya diajukan judicial review atas peraturan presiden mengenai tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN). Judicial review itu untuk memudahkan ditetapkannya peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah. Dalam peraturan pelaksanaan itu harus dipertegas kewenangannya Pemerintah Daerah.<sup>4</sup>

### **3. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Pembaharuan Hukum Pertanahan**

Mengingat pentingnya masalah pertanahan tersebut, langkah-langkah untuk memperbaiki administrasi pertanahan harus diambil:

1. Memperjelas dasar hukum atas kepemilikan tanah.

Ada banyak peluang bagi Indonesia untuk memecahkan berbagai hambatan yang menyebabkan para pelaku ekonomi tidak dapat memperoleh hak yang pasti atas tanah mereka. Penyelesaian masalah ini akan membuat masyarakat dapat memanfaatkan secara penuh keuntungan dari tanah yang mereka miliki, dan memberikan insentif atas penggunaan tanah

2. Menciptakan sistem pertanahan yang lebih memenuhi kebutuhan masyarakat ekonomi modern.

Bersamaan dengan pembangunan ekonomi di Indonesia, banyak tuntutan yang tidak lagi dapat dipenuhi oleh sistem pengelolaan pertanahan yang ada. Memisahkan pemberian hak atas tanah dengan penggunaan lahan. Penggunaan tanah di Indonesia harus sesuai dengan izin yang ditetapkan

---

<sup>4</sup> Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2006

pada hak atas tanah yang diberikan. Perubahan penggunaan lahan membutuhkan pengurusan hak baru yang melibatkan proses birokratis yang panjang dan dapat menjadi sumber korupsi dan salah kelola. Untuk menanggulangi masalah ini, diperlukan pemisahan fungsi -fungsi teknis, seperti pencatatan, dari aspek politis seperti alokasi pertanahan.

3. Meningkatkan kualitas dan kredibilitas pencatatan pertanahan.

Pencatatan pertanahan merupakan sesuatu yang patut dilaksanakan hanya jika proses itu dapat memberikan informasi yang berharga dan terpercaya, sehingga dapat memberikan manfaat dalam meningkatkan investasi dan pengalihan lahan yang mendorong produktifitas.

Menciptakan mekanisme yang efisien dan terdesentralisasi bagi pengalihan lahan. Biaya pengalihan lahan di Indonesia tercatat sebagai yang tertinggi di kawasan ini, sehingga berbagai aktifitas pemanfaatan lahan yang berguna menjadi terhambat atau proses pengalihan mengambil bentuk informal, dengan berbagai konsekuensi negatifnya.<sup>5</sup>

Aturan perundangan yang jelas dapat membantu masalah ini dan menjadikan proses pencatatan sebagai aktifitas yang berdasarkan hukum, dengan menetapkan standar dan aturan yang harus dijalankan di dalam proses transaksi, dengan mengendalikan pemalsuan dan dengan mengurangi Kebijakan, Pengelolaan dan Administrasi Pertanahan.

Kesempatan untuk melakukan korupsi. Peraturan tersebut harus memungkinkan terbentuknya prosedur yang sederhana dan cepat dalam berbagai urusan seperti masalah pewarisan dan pembagian lahan. Juga harus memungkinkan tersedianya informasi pencatatan dan transaksi atas lahan, seperti mengharuskan adanya saksi untuk mengesahkan pengalihan lahan dan menjadikan hasil survey sebagai bagian dari catatan publik, serta secara terbuka menjelaskan bahwa pemalsuan pencatatan akan dibatalkan dan pencatatan hak kepemilikan palsu secara formal tidak dapat diterima<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hal. 44

<sup>6</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep -konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hal. 54

4. Pengelolaan lahan di area kehutanan secara berkesinambungan .

Ketidakmampuan dalam memberikan hak penggunaan ataupun kepemilikan, seperti dijabarkan pada UU Kehutanan 1967, membatasi besarnya modal yang dapat dikumpulkan oleh industri kehutanan, serta membuat pemegang konsesi tidak memperhatikan keberlangsungan dalam jangka panjang dan membuat komunitas lokal tidak dapat turut merasakan pendapatan yang didapatkan dari sumber daya kehutanan.

Memperkuat adat. Selain diberlakukannya hukum tradisional sebagai bukti untuk klaim atas lahan, perlu pula diakui pola penggunaan dan pemukiman lahan (seperti adat sebelum dan sesudah konsesi diberikan, ketika aktifitas pemotongan hutan selesai, dalam proses konversi kehutanan, dan lain-lain) sebagai bukti alternatif untuk memperkuat peran adat. Hal ini akan memperkuat basis atas peraturan mengenai penggunaan tanah, misalnya dengan mengharuskan lahan tertentu tetap menjadi lahan hutan, dengan menghubungkan hak kepemilikan dan tanggung jawab bagi pengelolaan pertanahan dan kehu -tanan yang berkesinambungan, serta dengan mendefinisikan hak kepemilikan lahan bagi sumber daya perkayuan ketika konsesi yang diberikan berakhir. Pemegang konsesi juga mendapat kesempatan untuk menjadi pemilik lahan, melalui pembelian tanah dimana tidak terdapat hak penggunaan atas lahan tersebut.

5. Memperkuat berbagai lembaga

Independen dan memberikan insentif fiskal dalam pelaksanaan aturan pertanahan. Mendayagunakan pajak pertanahan untuk meningkatkan pelayanan pertanahan. Dengan basis pajak yang begitu besar, sekitar 75 juta lahan pertanahan, maka pendayagunaan pajak pertanahan yang progresif dapat menunjang aktifitas pemerintahan lokal. Hal ini dapat dilakukan dengan menaikkan pajak pertanahan ke tingkat yang lebih realistis, ditetapkan oleh pemerintahan lokal, berdasarkan biaya pelayanan pertanahan dan kebutuhan pajak lokal. Pajak yang lebih tinggi dapat ditetapkan pada lahan yang tidak digunakan, sementara keringan pajak diberikan pada pemilik lahan kecil dan miskin. Pada saat bersamaan pemerintah pusat dapat menentukan tingkat pajak maksimum dan minimum,

mengurangi beban pajak dari pemerintah lokal dan mengelola redistribusi horizontal. Pajak atas proses konversi tanah serta pajak keuntungan penjualan juga dapat diberlakukan.

Memberikan hukuman atas tindakan penipuan dan pemalsuan, serta memperkenalkan sistem penanganan berbagai keluhan. Meskipun bukan merupakan hal yang spesifik terjadi atas pertanahan, jumlah pelanggaran yang besar dalam kasus-kasus pertanahan, membuat pemberian hukuman atas penipuan dalam masalah petanahan menjadi penting. Begitu pula sikap menghormati hak dari si korban untuk melakukan tuntutan balik atas kerugian yang ditimbulkan oleh si pelaku, serta mengumumkan aktifitas pencatatan yang tidak sah dan penipuan tersebut. Disamping itu juga diperlukan tindakan tegas, termasuk kemungkinan pemecatan, terhadap para pegawai pemerintah atas kesalahan dan penipuan yang terjadi di depan mata mereka. Hasil dari usaha ini dapat disebarluaskan secara terbuka untuk menurunkan biaya transaksi, perselisihan dan ketegangan atas berbagai masalah pertanahan. Menciptakan sistem administrasi pertanahan nasional dalam satu atap daya kehutanan tersebut. Mengganti pemberian izin dengan hak penggunaan atas lahan hutan negara, swasta dan komunal. Pada satu sisi pemberian hak ini akan memberikan penduduk dan komunitas lokal di wilayah hutan kepastian yang lebih tinggi dibandingkan pemberian konsesi yang tidak memperhitungkan para penduduk lokal tersebut. Di sisi yang lain, dengan mengurangi prosedur formal dalam pengurusan konsesi maka akan lebih banyak modal yang ditanamkan untuk menggiatkan proses sekuritisasi. Untuk itu, hak swasta atas penggunaan lahan hutan dapat diperkenalkan ketika konsesi yang diberikan telah habis dan didasarkan atas kajian dalam penggunaan konsesi sebelumnya.<sup>7</sup>

#### **a. Pengaturan Kewenangan Kantor Badan Pertanahan Nasional Menyelesaikan Sengketa Pertanahan**

Bahwa dalam rangka menetapkan langkah dan arah dalam menangani dan menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara Pertanahan secara efektif telah ditetapkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan RI No.11 Tahun 2009

---

<sup>7</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 43

Tentang Kebijakan dan Strategi Kepala BPN RI Menangani dan Menyelesaikan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Tahun 2009, dimana sistem penanganan masalah Pertanahan dengan berpedoman kepada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan dan mengembangkan administrasi pertanahan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, penyelesaian masalah pertanahan merupakan salah satu fungsi yang menjadi kewenangan BPN.

Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh BPN perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting sebagai landasan BPN untuk mediator didalam penyelesaian sengketa pertanahan, karena pertanahan dikuasai oleh aspek hukum publik dan hukum privat maka tidak semua sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi, hanya sengketa pertanahan yang dalam kewenangan sepenuhnya dari pemegang hak saja yang dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi. Oleh karena itu kesepakatan dalam rangka penyelesaian sengketa melalui mediasi dilakukan pembatasan-pembatasan hal ini dimaksudkan agar putusan mediasi tersebut tidak melanggar hukum serta dapat dilaksanakan secara efektif dilapangan. Penyelesaian sengketa tanah mencakup baik penanganan masalah pertanahan oleh BPN sendiri maupun penanganan tindak lanjut penyelesaian masalah oleh lembaga lain<sup>8</sup>. Berkait dengan masalah pertanahan yang diajukan, BPN mempunyai kewenangan atas prakarsanya sendiri untuk menyelesaikan permasalahan yang dimaksud. Dasar hukum kewenangan BPN sebagaimana telah dikemukakan secara eksplisit, tercantum dalam Keputusan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) PMNA / KBPN No. 1 Tahun 1999 tentang Tatacara Penanganan Sengketa Pertanahan, sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:

---

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 33

- a. Keabsahan suatu hak;
- b. Pemberian hak atas tanah;
- c. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan.

Penanganan masalah pertanahan melalui lembaga mediasi oleh BPN biasanya didasarkan dua prinsip utama, yaitu:

- a. Kebenaran-kebenaran formal dari fakta-fakta yang mendasari permasalahan yang bersangkutan;
- b. Keinginan yang bebas dari para pihak yang bersengketa terhadap objek yang disengketakan.

Untuk mengetahui kasus posisinya tersebut perlu dilakukan penelitian dan pengkajian secara yuridis, fisik, maupun administrasi. Putusan penyelesaian sengketa atau masalah tanah merupakan hasil pengujian dari kebenaran fakta objek yang disengketakan. *Output-nya* adalah suatu rumusan penyelesaian masalah berdasarkan aspek benar atau salah, *das Sollen* atau *das Sein*. Dalam rangka penyelesaian masalah sengketa tersebut untuk memberikan perlakuan yang seimbang kepada para pihak diberikan kesempatan secara transparan untuk mengajukan pendapatnya mengenai permasalahan tersebut. Di samping itu, dalam kasus-kasus tertentu kepada mereka dapat diberikan kebebasan untuk menentukan sendiri rumusan penyelesaian masalahnya. Dalam hal ini BPN hanya menindaklanjuti pelaksanaan putusan secara administratif sebagai rumusan penyelesaian masalah yang telah mereka sepakati.

Berdasarkan kewenangan penyelesaian masalah dengan cara mediasi itu dapat memberikan pengaruh terhadap putusan penyelesaian masalah sehingga disamping dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan, sekaligus juga dalam rangka kepastian dan perlindungan hukum, dengan demikian mediasi oleh BPN bersifat autoritatif.

Pertanahan pada hakikatnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam hidup dan kehidupan manusia secara pribadi, dalam pergaulan masyarakat maupun bagi Negara. Dalam kehidupannya secara pribadi, hidup dan kehidupan manusia tidak terpisahkan dengan tanah. Sepanjang hidupnya manusia selalu berhubungan dengan tanah dan di atas tanahlah manusia melakukan kegiatan maupun mencari penghidupan. Oleh karena

itu, hubungan manusia dengan tanah sangat erat. Tanah merupakan sumber kemakmuran dan kebahagiaan, baik secara lahiriah maupun batiniah. Bagi masyarakat dan bangsa Indonesia pada umumnya diyakini bahwa tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Oleh karena itu, hak penguasaan yang tertinggi atas tanah diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan hak Bangsa Indonesia. Implikasinya dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah secara pribadi harus memperhatikan kepentingan bangsa atau kepentingan yang lebih besar dalam masyarakat. Hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam pengertian sumber kemakmuran, tanah tersebut merupakan kekayaan nasional. Dari konsep hubungan yang demikian ini, hubungan bangsa Indonesia dengan tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia bersifat abadi. selain itu bagi Negara, tanah dalam pengertian kewilayahan merupakan yuridiksi serta berbagai unsur persatuan dan kesatuan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dimengerti bahwa pengelolaan pertanahan dapat dilihat dari aspek publik dan aspek privat. Dari aspek publik, tanah dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal ini Negara mempunyai kewenangan mengatur bidang pertanahan. Dari aspek privat, hak-hak tanah mengandung kewenangan bagi pemegang hak untuk menggunakan tanah tersebut dan melakukan perbuatan- perbuatan hukum. Jadi, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah oleh pemegang hak dibatasi dengan peraturan perundang-undangan. Kepentingan masyarakat maupun kepentingan Negara inilah yang menyebabkan sengketa dibidang pertanahan tidak dapat sepenuhnya diselesaikan dengan melalui lembaga mediasi secara murni.

Penyelesaian sengketa pertanahan termasuk melalui mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting sebagai landasan BPN untuk menjadi mediator di dalam penyelesaian sengketa pertanahan, oleh karena pertanahan dikuasai aspek hukum publik dan

hukum privat, tidak semua sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi.

Hanya sengketa pertanahan yang dalam kewenangan sepenuhnya dari pemegang hak yang dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi. Oleh karena itu, kesepakatan dalam rangka penyelesaian sengketa melalui mediasi dilakukan pembatasan-pembatasan. Hal ini dimaksudkan agar putusan mediasi tersebut tidak melanggar hukum serta dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan.

Apabila adanya penyelesaian pasti dengan sendirinya ada permasalahan yang harus diselesaikan, kasus tersebut bersumber pada sengketa perdata yang berhubungan dengan masalah tanah, dan dalam sengketa tersebut menyangkut pihak-pihak yaitu pihak penggugat dan pihak tergugat.

Dalam masalah sengketa tanah seperti halnya dengan masalah sengketa perdata lainnya, umumnya terdapat seorang individu yang merasa haknya dirugikan atau dilanggar oleh seorang individu lainnya. Pada umumnya prosedur penyelesaian sengketa tanah melalui lembaga mediasi ini dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa yaitu dengan jalan menunjuk BPN sebagai seorang mediator dan disaksikan oleh saksi-saksi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 PMNA/KaBPN No. 3 Tahun 1999, Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya. Selanjutnya berdasarkan Pasal 106, 107 dan 112 PMNA/KaBPN No. 3 Tahun 1999, keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi dalam penerbitannya dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Pengertian cacat administrasi antara lain karena data yuridis dan data fisik tidak benar.

### c. Kesimpulan dan Saran

#### Kesimpulan

1. Kantor Pertanahan memiliki kewenangan terhadap sengketa tanah belum terdaftar, pihak Kantor Pertanahan (sebagai representasi dari seseorang atau lembaga masyarakat dalam aktifitasnya yang



berkaitan dengan kedudukan dan kewenangannya dalam masyarakat) berperan untuk melakukan penyelesaian sengketa tanah belum terdaftar. Mediasi terhadap sengketa tanah belum terdaftar dilaksanakan untuk tujuan kebaikan bersama, sebagai wujud nyata keinginan Kantor Pertanahan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang terjadi di masyarakat sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta misi dari Kantor Pertanahan itu sendiri.

2. Penyelesaian non litigasi dengan mediasi merupakan model penyelesaian sengketa yang sangat cocok dengan karakter, kepribadian, dan cara hidup masyarakat Indonesia yang bersifat kekeluargaan. Mediasi dinilai lebih tepat digunakan apabila dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan. Kantor Pertanahan mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa dengan mediasi, mengupayakan *win-win solution* atau terciptanya kesepakatan di antara kedua belah pihak untuk memperoleh penyelesaian yang memuaskan serta menguntungkan kedua belah pihak.

### Saran

1. Menambah SDM (sumber daya manusia) pada bagian sengketa, konflik, dan perkara di Kantor Pertanahan memiliki kompetensi sebagai mediator dan memberikan pelatihan dan kursus (*training*) terhadap mediator ataupun calon mediator-mediator kasus sengketa tanah di Kantor Pertanahan. Hal ini
2. dilakukan agar dalam melakukan mediasi, para mediator melakukannya dengan optimal untuk terciptanya hasil mediasi yang saling menguntungkan (*win-win solution*) bagi kedua belah pihak yang bersengketa.
3. Kantor Pertanahan agar semakin giat melakukan sosialisasi pendaftaran tanah, terutama di daerah terpencil dan daerah dengan tingkatan tanah belum terdaftar masih tinggi. Hal ini dilakukan sebagai tindakan preventif untuk mengatasi sengketa tanah belum terdaftar, apabila tanah belum terdaftar didaftarkan haknya di Kantor

Pertanahan maka status hukumnya akan menjadi jelas. Sertipikat tanah tidak menjamin sebuah tanah itu aman terhadap sengketa, akan tetapi jika suatu ketika terjadi sengketa terhadap tanah tersebut akan lebih mudah melakukan pembuktian karena ada bukti kepemilikan tanah yang sah menurut hukum yaitu sertipikat tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- A.P Parlindungan, *Hukum Agraria Serta Landreform, Ctk.Pertama*, Bandung: CV. Mandar Maju, 1997
- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007
- Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Bandung, CV Mandar Maju, 2006
- B. Poernomo, *Pola Dasar Teori, Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty, 1993
- Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2007
- Erwiningsih, *Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah*. Jurnal Hukum Universitas Islam Indonesia, Nomor 13, Yogyakarta, 2000
- H.Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia*, Jilid I, Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2004
- Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan, Kebijakan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1979
- K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985
- Kusdi, *Teori Organisasi dan Administrasi*, Jakarta: Salemba Humanika, 2009
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2000
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep -konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, PT. Alumni, 2006

- Nurhasan Ismail dalam *Efektifitas Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan* Disampaikan pada Penataran Kanwil BPN Jawa Tengah tahun 2008
- Ny.Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persama, 2008
- P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 1983
- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum* , Jakarta, Sinar Grafika, 2006
- R.Soehadi, *Penyelesaian Sengketa Tanah, Ctk.Pertama*, Surabaya: Karya Anda, 1995
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1985
- Stephen P.Robbin, *Organization Theory: Structure, Design And Application*, Englewood Cliff NY: Prentice-Hall, 1990
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996
- Supriadi, *HukumAgraria* , Jakarta, Sinar Grafika, 2007
- Suyud Margono, *Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase*, ,: Ghalia Indonesia, 2004
- Tirtaamidjaja, *Pokok-Pokok Hukum Pidana*, Jakarta: Fasco, 1955, hal. 55-56.
2. Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Undang-undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Atau Bangunan
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
- Peraturan Mahkamah Agung No. Tahun 2008, Mahkamah Agung RI, 2008
- PERMA No.01 Tahun 2008 Pasal 1 ayat (9)