

BAB III PEMBAHASAN

3.1 Sejarah Pembentukan Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Pada era 1960 sejak diberlakukan pemakaian Undang – undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional yang di kenal dengan istilah kantor Agraria mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal ini kelembagaan tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan Badan Pertanahan Nasional di bentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departement Dalam Negeri, dan merupakan suatu lembaga pemerintahan Non Departement (LPND) yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Pada Periode 2015 sampai saat ini 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 Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada Januari 2015. Dalam sejarah perkembangan sistem regulasi pertanahan di Indonesia negara telah beberapa kali merevisi kebijakan pertanahan, berikut sepintas perubahan regulasi pertanahan di Indonesia dari masa ke masa.

Berikut kronologi kebijakan pertanahan negara Republik Indonesia :

1. Masa Kemerdekaan 1945 – 1960

Pasca Proklamasi kemerdekaan, sesuai dengan semangat membentuk negara baru yang merdeka, Pemerintah Republik Indonesia bertekad membenahi dan menyempurnakan pengelolaan pertanahan. Melalui Departement Dalam Negeri, Pemerintahan mempersiapkan landasan hukum pertanahan yang sesuai dengan Undang – undang Dasar Negara 1945, dan 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 penyatuan 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 Departement 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 1997, Panitia Negara Urusan Agraria selesai menyusun rancangan Undang – undang Pokok Agraria. 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 Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 1958, Panitia Negara Urusan Agraria di bubarkan. Selanjutnya pada 24 April 1958, Rancangan Undang – undang Agraria Nasional diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat.

2. **Lahirnya Undang – undang Pokok Agraria (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 di sahkan menjadi Undang – undang Nomor 5 Tahun 1960. Dengan berlakunya Undang – undang Pokok Agraria tersebut, untuk pertama kalinya pengaturan tanah di Indonesia menggunakan produk hukum nasional yang bersumber dari hukum adat. Dengan ini pula *Agrarische Wet* dinyatakan di cabut dan tidak berlaku. Tahun 1960 ini menandai berakhirnya dualisme hukum agraria di Indonesia. pada tahun 1964, melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1965 yang mengurangi tugas Departemen Agraria serta menambahkan Direktorat Transmigrasi dan Kehutanan ke dalam organisasi. Pada periode ini, terjadi pengabungan antara Kantor Inspeksi Agraria- Departement Dalam Negeri, Direktorat Tata Bumi Departement Pertanian, Kantor Pendaftaran Tanah – Departement Kehakiman.

3. **Order Baru, 1965 – 1988**

Pada 1965, Departement Agraria kembali di sempitkan secara kelembagaan menjadi Direktorat Jenderal. Hanya saja, cangkupannya di tambah dengan Direktorat bidang Transmigrasi di bawah Departement Dalam Negeri. Penyempitan ini dilakukan oleh Pemerintah Order Baru dengan alasan efisiensi dan penyederhanaan

organisasi. Pada 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 di tarik ke dalam Departement Veteran, Transmigrasi dan koperasi. Dan pada 1972, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 145 Tahun 1969 di cabut dan di ganti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri 88 Tahun 1972, yang menyebutkan penyatuan instansi Agraria di daerah. Ditingkat provinsi, dibentuk Kantor Direktorat Agraria Provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/ kota di bentuk kantor sub Direktorat Agraria Kabupaten/ kota madya.

4. Berdirinya Badan Pertanahan Nasional (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 Order Baru, kebutuhan akan tanah juga makin meningkat. Persoalan yang di hadapi Direktorat Jenderal Agraria di tingkatkan 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.

5. Periode 1993 – 1998

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional kini di rangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut di pimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentersasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal – hal yang bersifat operasional. Pada tahun 1994 Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1994, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Staf Kantor Menteri Negara Agraria.

6. Periode 2000 – 2006

Pada periode ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) beberapa kali mengalami perubahan struktur organisasi. Keputusan presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengubah struktur organisasi eselon satu di Badan Pertanahan Nasional. Namun lebih mendasar adalah Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di bidang 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 Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional di bidang pertanahan.

7. Periode 2006 – 2013

Pada 13 April 2006 terbit Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menguatkan keseimbangan Badan Pertanahan Nasional, dimana tugas yang di emban Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia juga menjadi semakin luas. Badan Pertanahan Republik Indonesia bertanggung jawab kepada presiden, dan melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, dengan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- e. Penyelenggaraan dan Pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.

8. Periode 2013 – 2015

Pada 2 Oktober 2013 terbit Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional yang mengatur fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagai berikut :

- a. Penyusunan dan Penetapan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Pelaksanaan koordinasi kebijakan, rencana, program, kegiatan dan kerjasama di bidang pertanahan;
- c. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran dan pemetaan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.

3.1.1 Tujuan dan Prinsip Badan Pertanahan Nasional (BPN)

A. Tujuan Badan Pertanahan Nasional (BPN)

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

Mengembangkan dan meneyelenggarakan 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. Memperkuat lembaga pertanahan

sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam Undang – undang pokok Agraria (UUPA).

B. Prinsip Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Diawali dari Tahun 2005, Pertanahan Nasional di bangun dan di kembangkan atas dasar 4 (empat) Prinsip pengelolaan :

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.

3.1.2 Akibat Hukum Ketidakjelasan Norma Pada Pasal 11 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 terhadap mekanisme penanganan masalah yang bukan kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia

1. Akibat Hukum

Akibat hukum adalah Akibat hukum suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang di kehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. tindakan yang dilakukannya guna memperoleh sesuatu akibat yang dikehendaki hukum.¹ lebih jelas lagi bahwa akibat hukum adalah segala akibat hukum yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat – akibat lain yang disebabkan karena kejadian – kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.²

Akibat hukum timbul dari suatu peristiwa hukum yang mendahuluinya dan untuk mengetahui definisi dari akibat hukum itu terlebih dahulu menegetahui apa yang dimaksud dengan:

a. Peristiwa Hukum

Dalam kamus Bahasa Indonesia peristiwa diartikan sesuatu kejadian, jadi secara bahasa peristiwa hukum dapat berlaku atau kejadian yang berhubungan dengan hukum. aturan hukum terdiri dari peristiwa dan akibat yang oleh aturan hukum tersebut di hubungkan. Peristiwa demikian disebut

¹ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h.295

² Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia, Jakarta, 2011, h.71.

sebagai peristiwa hukum dan akibat yang di timbulkan dari peristiwa tersebut sebagai akibat hukum.

Menurut Van Apeldoorn, Peristiwa hukum ialah suatu peristiwa yang didasarkan hukum menimbulkan atau menghapuskan hak. Dengan pengertian yang lebih mudah di pahami peristiwa atau kejadian hukum (*rechtsfeit*) adalah Peristiwa kemasyarakatan yang akibatnya diatur oleh hukum. Peristiwa hukum ini adalah kejadian dalam masyarakat yang mengerakkan suatu peraturan hukum tertentu sehingga ketentuan yang tercantum di dalam diwujudkan.

Apabila dalam masyarakat timbul suatu peristiwa, didalam peristiwa itu sesuai dengan yang dilukiskan pada peraturan hukum, maka peraturan itu pun lalu di kenakan kepada peristiwa tersebut. Peristiwa hukum dapat digolongkan atau dibagi dalam dua jenis, yaitu :

- Peristiwa hukum karena perbuatan subyek hukum (perbuatan manusia) adalah perbuatan yang dilakukan manusia atau badan hukum yang dapat menimbulkan akibat hukum, Contoh : Jual beli
- Peristiwa hukum yang bukan perbuatan subyek hukum (Peristiwa yang bukan perbuatan manusia) Contoh : Kematian secara wajar.

b. Perbuatan Hukum

Perbuatan hukum menurut para ahli R. Soeroso adalah Setiap perbuatan subjek hukum (manusia atau badan hukum) yang akibatnya diatur oleh hukum dan karena akibat tersebut dapat dianggap sebagai kehendak dari yang melakukan hukum. Menurut Chainur Arrasjid perbuatan hukum adalah Setiap perbuatan yang akibatnya diatur oleh hukum dan akibat itu di kehendaki oleh yang melakukan perbuatan.

Menurut Sudarsono perbuatan hukum adalah Setiap perbuatan yang akibatnya diatur oleh hukum karena akibat itu boleh dianggap menjadi kehendak dari yang melakukan perbuatan itu . Jadi berdasarkan yang di ungkapkan para ahli bahwa perbuatan hukum adalah Suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum (manusia atau badan hukum), perbuatan hukum yang dapat menimbulkan suatu akibat hukum yang di kehendaki yang melakukannya.³

Jika perbuatan hukum itu akibatnya tidak di kehendaki oleh yang melakukan atau salah satu diantara yang melakukannya, maka perbuatan

³ Yunasril Ali, *Dasar – dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 55.

itu bukan perbuatan hukum. Oleh karena itu, kehendak dari subjek hukum manusia atau badan hukum yang melakukan perbuatan itu menjadi unsur pokok dari perbuatan tersebut. Dengan demikian, jika di telah pengertian perbuatan hukum diatas, terdapat unsur – unsur perbuatan hukum sebagai berikut :

- Perbuatan itu harus dilakukan oleh subjek hukum
- Perbuatan ini akibatnya diatur oleh hukum
- Perbuatan itu akibatnya di kehendaki oleh yang melakukan perbuatan itu

c. Perbuatan Melawan Hukum

Definisi perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUH Perdata adalah tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang karen memunculkan kerugian untuk mengganti kerugian tersebut. Sedangkan definisi perbuatan melawan hukum menurut para ahli adalah

1. Menurut Wiryono Prodjodikoro perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang mengakibatkan keguncangan dalam kehidupan bermasyarakat dan keguncangan ini tidak hanya terdapat dalam kehidupan bermasyarakat apabila peraturan – peraturan hukum dalam suatu masyarakat di langgar. Oleh karena itu, tergantung dari nilai dampak yang timbul. Meskipun secara langsung hanya mengenai peraturan kesusilaan, kegunaan atau sopan santun, tetepi harus di cegah keras, seperti mencengah suatu perbuatan yang langsung melawan hukum.⁴
2. Menurut Mr. Ter Haar perbuatan melawan hukum adalah Tiap – tiap gangguan dari keseimbangan, tiap – tiap gangguan pada barang – barang kelahiran dan kerohanian dari milik hidup seseorang atau gerombolan orang – orang.
3. Menurut Munir Fuadi Perbuatan melawan hukum adalah Suatu kumpulan dari prinsip- prinsip hukum yang bertujuan untuk mengontrol atau mengatur perilaku bahaya, untuk memberikan tanggung jawab atas suatu kerugian yang muncul dari interaksi sosial, dan untuk menyediakan ganti rugi terhadap korban dengan suatu gugatan yang tepat.⁵

⁴ Budi Untung, *Hukum dan Etika Bisnis*, Andi Offset, Yogyakarta, 2012, h. 45.

⁵ Munir Fuadi, *Perbuatan Melawan Hukum*, Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 3.

Unsur – unsur perbuatan melawan hukum yaitu:

- Adanya suatu perbuatan dilakukan, suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan dari pelaku. Perbuatan merupakan perbuatan aktif (melakukan sesuatu) maupun pasif (tidak melakukan sesuatu) Namun, secara hukum orang tersebut diwajibkan untuk tunduk terhadap perintah Undang – undang kesusilaan dan ketertiban di dalam masyarakat.
- Perbuatan tersebut melawan hukum jika pelaku tidak melaksanakan apa yang diwajibkan oleh Undang – undang, ketertiban umum dan ataupun kesusilaan, maka perbuatan pelaku dalam hal ini dapat dianggap telah melanggar hukum, sehingga memiliki konsekuensi tersendiri yang dapat di tuntutan oleh pihak lain yang merasa telah di rugikan.
- Dapat dikatakan perbuatan melawan hukum jika adanya kerugian bagi korban. Yang dimaksud dengan kerugian dalam hal ini, terdiri dari kerugian yang bersifat materiil dan kerugian yang bersifat immateriil. Akibat dari perbuatan melawan hukum harus menimbulkan adanya kerugian di pihak korban, sehingga hal ini membuktikan adanya suatu perbuatan yang melanggar hukum.
- Adanya hubungan kausal (sebab akibat) antara perbuatan dengan kerugian. Hubungan kausal merupakan salah satu dari ciri pokok adanya suatu perbuatan melawan hukum. perbuatan melawan hukum dalam kasus pertanahan harus dilihat secara materiil. Dikatakan dilihat secara materiil karena sifat perbuatan melawan hukum harus di lihat sebagai suatu kesatuan tentang akibat yang di timbulkan olehnya terhadap pihak korban.⁶

Dengan demikian pengertian akibat hukum adalah Suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. tindakan yang dilakukannya merupakan tindakan hukum yakni tindakan yang dilakukan guna memperoleh sesuatu akibat yang dikehendaki hukum. Contoh mengenai akibat hukum yaitu adanya suatu hak dan kewajiban bagi pembeli dan penjual adalah akibat dari perbuatan hukum jual beli antara kedua belah pihak.

⁶ Muhammad Adam, *Ilmu Pengetahuan Notariat*, Sinar Baru, Bandung, 1985, h. 252.

3.1.3 Kewenangan Penyelesaian Sengketa Hak Atas tanah : Kewenangan Kementerian Agraria dan Instansi lain

Dalam mengkaji permasalahan yang di gunakan teori penafsiran hukum karena akan mengkaji mengenai ketidakjelasan Norma pada Pasal 11 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No 11 Tahun 2016 dimana setiap ketentuan Undang – undang sudah seharusnya di perjelaskan dan penting untuk di uraikan agar bisa diimplementasikan pada suatu kejadian. Pemahaman jadi penghubung krusial pada penegakan aturan yang benar maka terbentuk penerapan aturan yang benar. Berkaitan dengan hal ini, pemahaman membantu mengurangi salah paham oleh pihak yang membaca aturan tersebut. Interpretasi atau penafsiran merupakan suatu metode penemuan hukum yang menyediakan penjelasan tentang suatu peraturan sehingga cangkupannya bisa di gunakan sehubungan dengan peristiwa tertentu.

Dalam segi kewenangan terdapat 3 komponen dalam wewenang yakni dampak pedoman hukum kesesuaian hukum, elemen yang berpengaruh bahwa wewenang di gunakan agar dapat di kendalikan sikap subjek hukum, faktor utama atura bahwa kekuasaan itu wajib bisa di tunjukan mendasar hukumnya, kesesuaian aturan yang bermakna ada parameter kekuasaan yakni parameter umum (semua jenis kekuasaan) juga parameter mengkhususkan (kekuasaan tertentu).

Menurut A Mukti Arto bahwa apabila sengketa itu ada pada cakupan formasi aturan, maka akan jadi masalah aturan juga pertentangan aturan ini bisa diarahkan ke Pengadilan juga bisa tidak di bawa ke pengadilan.⁷ Menurut Lawrence M. Friedman terdapat hal berbeda pada pertentangan dan perselisihan. Perselisihan atau *dispute*, yaitu pernyataan publik tentang hal yang tidak sejalan pun *inconsistent* pada suatu yang berharga, misal dua pihak merebut bidang tanah yang sama, sedangkan pertentangan yakni masalah yang cenderung besar, misal perbedaan antara golongan atau kelompok.⁸

Relevansi konsep ini sebagai acuan untuk menganalisis sengketa yang bukan menjadi kewenangan kementerian Agraria dan Tata Ruang . Badan Pertanahan Nasional adalah Instansi negara bukan Kementerian di Indonesia mempunyai kewajiban negara pada tanah di dalam negeri regional dan sektoral.⁹ Dalam menjalankan tugasnya khususnya dalam bidang penyelesaian sengketa tanah. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 mengatur tentang pengertian masalah tanah adalah perselisihan tanah oleh perseorangan badan hukum, pun instansi yang efeknya tidak luas, sedang pertentangan tanah yakni perselisihan

⁷ Nia Kurniati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaian Melalui Arbitrase dalam Teori dan Praktik*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016, h. 169.

⁸ *Ibid*

⁹ Aulia R., *Op.Cit*, h. 8.

tanah oleh orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, juga instansi yang punya gejala luas efeknya.

Masalah atau perselisihan dibedakan lewat efek yang bisa timbul oleh terjadinya masalah atau perselisihan ini. Dalam peraturan tersebut di jelaskan pula bahwa tujuan dari penuntasan masalah yakni agar tahu kronologi juga dasar perselisihan; rumuskan aturan yang tepat untuk penutasan masalah; juga selesaikan masalah supaya tanah bisa digunakan dan di usahakan oleh yang memiliki berkaitan dengan itu, penutasan masalah tanah agar memberikan ketetapan aturan yang adil tentang kuasa, milik guna dan manfaat tanah.

Penuntasan masalah dan perselisihan di buat atas 2 unsur yakni prakarsa oleh menteri atau aduan rakyat. Tentang prakarsa oleh menteri, yang menteri laksanakan pantauan agar tahu masalah dan perselisihan yang ada pada suatu tempat. Ini dilakukan secara rutin dilaksanakan bagi kepada kantor tanah, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional / Dirjen pada aduan juga berita di surat kabar kaitan masalah dari perselisihan. Dilanjut dengan, Kepala kantor tanah laporkan kesimpulan pantauan pada kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setiap 4 (empat) bulan sekali juga ditembus pada Menteri. Pantauan harus di lanjutkan, sehingga Menteri dan pimpinan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional perintahkan Kepala Kantor tanah agar lakukan penuntasan masalah dan perselisihan.

Berdasarkan Peraturan Kementerian Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 Pasal 11 ayat (4) bukan kewenangan kementerian Agraria dan Tata Ruang lalu menjadi lembaga lain hal ini menjadi dasar dari adanya ketidakjelasan Norma dan tidak diatur lebih jelas mengenai sengketa dan konflik yang menjadi kewenangan instansi lain apa yang dimaksud, sehingga menimbulkan penafsiran lain terhadap pengaturan Pasal ini di dalam Peraturan Menteri Agraria tersebut.

Dengan menafsirkan dalam ketentuan Pasal 11 ayat (4) Sengketa dan Konflik selain sebagaimana yang di maksud pada ayat (3), bukan merupakan kewenangan kementerian dan menjadi kewenangan instansi lain. Terdapat kata bukan yang menurut Kamus Bahasa Indonesia berarti kecuali lain dari pada selanjutnya kata di luar yang menurut KBBI berarti berlainan dengan yang sebenarnya, dan kata menjadi yang menurut KBBI berarti berlainan dengan yang sebenarnya dan kata menjadi yang menurut KBBI berarti menjabat pekerjaan atau dapat disebut mengambil tanggung jawab.

Dengan demikian, sengketa menjadi wewenang menteri yang adalah Menteri Pertanahan adalah Sengketa dan konflik yang sudah mulai masuk ke ranah hukum lain, seperti hukum pidana, karena untuk suatu sengketa dan konflik yang sudah masuk dalam ranah pidana maka tahapan mekanisme penyelesaiannya pun berbeda dan

yang menjadi dasar hukum untuk penyelesaian di mulai dari tahapan pemeriksaan penyelidikan, tahapan pemeriksaan penuntutan, dan tahapan pemeriksaan di sidang pengadilan. Sehingga, jika di kaitkan maka instansi lain yang di maksud memiliki wewenang yaitu lembaga peradilan dalam hal ini pengadilan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia dan Instansi penegak hukum lainnya.

Hal ini disebabkan karena kantor pertanahan dalam proses pengusahaan pemanfaatan dan penggunaan tanah oleh masyarakat tidak berwenang untuk memeriksa kebenaran materiil dari suatu dokumen yang terindikasi pemalsuan maka dari itu jika terindikasi tindak pidana maka sudah bukan menjadi tanah atau lingkup Badan Pertanahan Nasional.

3.1.4 Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di bawah kementerian Agraria dan Tata Ruang

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional yang disebut BPN RI adalah lembaga pemerintah Non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden, mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan di pimpin oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional regional dan sektoral. Berdasarkan definisi tersebut, bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah Non Kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas pemerintahan dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 serta perubahannya dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Sumber kewenangan dari kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yaitu Sumber kewenangan Atribusi. Tampak bahwa wewenang yang di peroleh secara Atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang – undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang – undangan. Dalam hal atribusi, penerimaan wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang di atribusikan sepenuhnya berada pada penerimaan wewenang.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dibentuk berdasarkan pembentukan Kementerian Kabinet Kerja Periode 2014 – 2019 dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 11 Undang – undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, merupakan babak baru dalam penataan kelembagaan pertanahan dan tata ruang. Hal ini di tunjukkan oleh munculnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang di sandingkan dengan Badan Pertanahan Nasional, kementerian ini lingkup kerjanya meliputi penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang dan bidang pertanahan.

3.1.5 Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / BPN di bidang Agraria dan Tata Ruang di bidang Agraria

Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang – undang No 5 Tahun 1960 tentang Undang – undang Pokok Agraria maupun Peraturan Perundang – undangan lain yang meliputi Pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak – hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain – lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang di tetapkan oleh Presiden.

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Fungsi Badan ditentukan di Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan dan Penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak atas tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan pertanahan tanah;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. Pengawasan atau pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN);

- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN);
- i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan, dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.

Sedangkan fungsi lembaga Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip tanah mempunyai fungsi sosial; melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah; melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan pelatihan pegawai dan hal – hal lain yang ditetapkan presiden. ¹⁰

Secara tegas kewenangan pemberian atau penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh negara melalui pemerintah dalam hal ini di lakukan oleh lembaga Pemerintah kepastian hukum terhadap hak – hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan Undang – undang Pokok Agraria (UUPA), sehingga Undang – undang menugaskan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yaitu bertujuan untuk menjamin kepastian dan kepastian haknya.

Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan persediannya. Namun pada kenyataannya, hingga saat in pelaksanaan pendaftaran tanah belum dapat diwujudkan secara menyeluruh. Kini, pada masa pemerintahan Jokowi fungsi dan tugas dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum di gabungkan dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Badan Pertanahan Nasional Atas perubahan ini sejak 27 Oktober 2014 jabatan Kepala Badan Pertanahan Nasional dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Bahwa kewenangan Badan Pertanahan Nasional masih sama seperti dulu, struktur di pusat sudah mengalami perubahan tetapi di daerah masih belum melakukan perubahan, regulasi dari kementerian pusat yang tidak jelas sehingga pegawai yang di gabungkan Dinas Pekerja Umum dan Badan Pertanahan

¹⁰ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Gramedia, Jakarta, 2012, h. 143.

Nasional hanya di lakukan di pusat, oleh karena itu Badan Pertanahan Nasional di kantor wilayah di Provinsi dan kantor wilayah kabupaten/ kota tidak ada kewenangan di bidang tata ruang.

3.1.6 Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di Bidang Tata Ruang

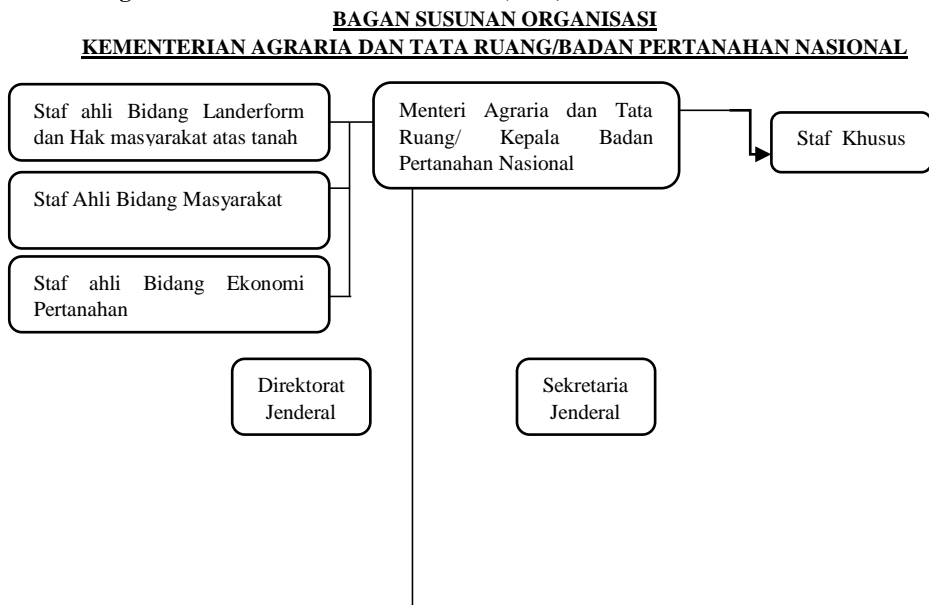
Secara kelembagaan, negara mempunyai kewajiban dalam menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat, yang pelaksanaan tugasnya negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah.

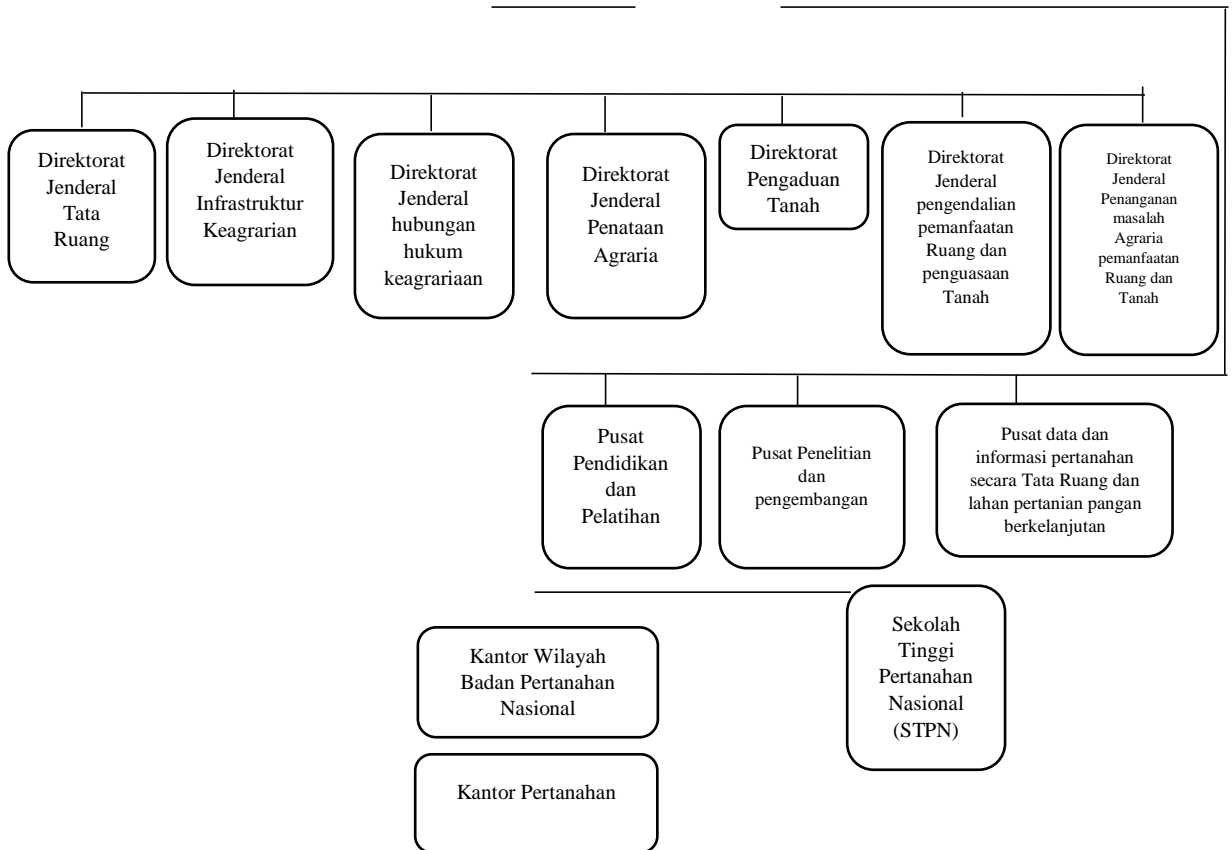
Berdasarkan Undang – undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang mempunyai wewenang :

- a. Pengturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/ kota, serta terhadap pelaksanaan peruang kawasan startegis nasional, provinsi dan kabupaten/ kota.
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan startegis nasional; dan
- d. Kerja sama pentaan ruang antar negara dan pemfasilitasan kerjasama penataan ruang antar provinsi.

Sampai dengan terbentuknya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kelembagaan yang menangani penataan ruang adalah Direktorat Jenderal penataan Ruang pada kementerian Pekerja Umum (PU). Ditjend penataan ruang menjadi terintegrasi dengan keagrariaan dan pertanahan dengan terbentuknya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Bahkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, urusan penataan ruang berkembang dari satu Ditjend menjadi dua ditjend yakni Ditjend Tata Ruang dan Ditjend Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah.

Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional (BPN)





Pasal 4 Nomor 17 Tahun 2015 Kementerian Agraria dan Tata Ruang terdiri atas :

1. Sekretariat Jenderal;
2. Direktorat Jenderal Tata Ruang;
3. Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan;
4. Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan;
5. Direktorat Jenderal Penataan Agraria;
6. Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah;
7. Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah;
8. Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah;
9. Inspektorat Jenderal;
10. Staf Ahli Bidang *Landerform* dan Hak Masyarakat atas Tanah;
11. Staf Ahli Bidang Masyarakat Adat dan Kemasyarakatan dan Staf Ahli Bidang Ekonomi Pertanahan.

Dalam Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 Direktorat Jenderal Tata Ruang pada Kementerian Agraria Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang, dan menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan tata ruang, koordinasi pemanfaatan ruang, pembinaan perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang daerah;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang;
- f. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Tata ruang; dan
- g. Pelaksanaan fungsi lain yang di berikan oleh Menteri.

Dalam Pasal 25 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan tanah mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah serta penerbitan dan pendayagunaan tanah terlantar, serta menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan di bidang perencanaan ruang dan pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah serta penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah serta penerbitan dan pendayagunaan tanah terlantar;
- c. Penyusunan norma standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah serta penerbitan dan pendayagunaan tanah terlantar;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah serta penerbitan dan pendayagunaan tanah terlantar;
- e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah serta penerbitan

- f. dan penguasaan tanah serta penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar;
- g. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan tanah; dan
- h. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh manteri.

3.1.7 Ketidak jelasan Norma Pada Pasal 11 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 terhadap mekanisme penanganan masalah yang bukan kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia

Dalam mengkaji akibat hukum dari ketidak jelasan norma bagi mekanisme penyelesaian sengketa berkaitan dengan kewenangan untuk menganalisis teori kewenangan maka di gunakan teori kewenangan untuk menganalisis dan memahami teori kewenangan ada kaitan dengan dasar wewenang oleh negara saat lakukan perbuatan hukum, baik terhadap kaitannya terhadap aturan umum atau di kaitannya terhadap aturan privat.¹¹

Indroharto mengemukakan pendapat terdapat 3 jenis wewenang yang berdasar dari aturan sebagai wewenang di bagi menjadi 3 yaitu Atribusi, delegasi, dan mandat.¹² berkaitan dengan kewenangan yang di gunakan yaitu delegasi yang merupakan pengalihan kewenangan yang dimiliki aparat negara pada aparat lain. Adanya kata penyerahan maka terdapat perpindahan tanggung jawab, sehingga wewenang yang sudah di beri pemberi delegasi lalu jadi kewajiban penerima wewenang.

Relevansi teori ini mengenai kewenangan dan tanggung jawab sehingga akan di gunakan untuk Pasal 11 ayat 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang mengenai masalah yang bukan kewenangan kementerian dan instansi lain yang bertanggung jawab sengketa dan konflik tersebut. di karenakan telah adanya perpindahan dan penyerahan kewenangan antara Badan Pertanahan dengan instansi lain. Dalam rangka penyelesaian sengketa tanah maka di perlukan teori tanggung jawab.

Tanggung jawab hukum adalah jenis kewajiban yang di beri pada subjek hukum pun pihak yang lakukan perbuatan lawan hukum. pun tindak pidana. Pada ranah pidana, pelaksana bisa diminta tanggung jawab pidana sebab lakukan tindak pidana. Definisi orang masuk juga suatu *rechtspersoon* (Badan Hukum). Makna orang di ranah hukum adalah pihak yang memiliki kewajiban aturan, pada hakikat adalah kepantasan dalam bertindak sebagai subjek hukum, atau selaku penunjang hak

¹¹ Salim HS.,H. dan Nurbani, E.S, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, h. 193.

¹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Gafindo, Jakarta, h. 104.

dan kewajiban, oleh sebab sebaiknya di tetapkan utama kapasitas seseorang di suatu hubungan hukum.

Di dalam Administrasi Negara, perolehan kekuasaan aparat negara krusial sebab berkaitan dengan tanggung jawab hukum saat pemakaian kekuasaan, sejalan dengan salah satu asas negara hukum yakni tidak ada wewenang tanpa tanggung jawab. Sehingga telah ditentukan sumber perolehan wewenang kapasitas seseorang dalam melakukan suatu hubungan maka dapat dilihat selanjutnya beban pertanggung jawabannya.

Hubungan Hukum mencerminkan ada keinginan yang melakukan interaksi aturan suatu adanya aturan bisa berguna agar integrasikan juga koordinasikan keinginan supaya tidak berlawanan hukum. aturan dalam hal melindungi keinginan pihak melalui suatu kewenangan agar bertindak pada keinginan wewenang yang di tempatkan aturan di katakan sebagai hak. Diantara hak juga kewajiban ada kaitan yang sungguh besar, yang satu akan merefleksikan lainnya. di satu sisi hak juga akan tampak suatu kewajiban.

Bahwa dalam proses penerapan mekanisme penyelesaian sengketa yang di lakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) akan ada terlihat suatu sengketa yang ada di dalamnya sehingga yang bertanggung jawab menyelesaikan sengketa tersebut bukan Badan Pertanahan Nasional (BPN), karena mekanisme penyelesaian sengketa dan memiliki peraturan perundang – undangan sendiri. Berkaitan terdapat Intervensi pihak lain selain para pihak yang dapat di gunakan sebagai sengketa merupakan pertentangan yang ada diantara dua pihak yang lebih terakumulasi hingga mereka yang tidak terlibat dalam intansi lain yang bukan menjadi kewenangan kemnterian Agraria dan Tata Ruang. Sebagian masyarakat sebenarnya sudah mulai sadar akan adanya alat bukti sehingga peristiwa hukum di buatnya dalam bentuk yang tertulis.

Dampak akibat hukum yang di timbulkan terhadap muncul tindak aturan yang di buat oleh subjek hukum pada objek hukum. dampak aturan tersusun atas kejadian juga berdampak oleh hukum di kaitkan kejadian dikatakan sebagai kejadian hukum yang timbul oleh dampak aturan.¹³ sehingga kejadian hukum lahirkan suatu dampak hukum. dampak hukum merupakan bentuk terhadap tindakan hukum yang di buat oleh subjek hukum dan objek hukum. selain itu ada perbuatan hukum mempengaruhi tindakan hukum sebagai tiap tindakan manusia yang di buat secara di sengaja oleh kemauan agar timbulkan hak dan kewajiban yang berdampak di tentukan oleh hukum. Dampak hukum terhadap hak dan kewajiban untuk para pihak yang di lakukan objek hukum. terdapat 3 (tiga) jenis akibat hukum adalah :

¹³ Kansil,C,S,T, *Pengantar Ilmu Hukum*,Balai Pustaka,Jakarta,2008,h.59.

1. Dampak hukum berwujud muncul, berubahnya, hilang suatu kondisi hukum tertentu;
2. Dampak hukum berwujud muncul, berubahnya, hilang suatu hubungan hukum tertentu;
3. Dampak hukum dalam hal ini berwujud sanksi;

Dampak hukum adalah suatu wujud dampak terhadap langkah yang dibuat, agar mendapat suatu dampak di inginkan bagi penyelenggaraan hukum. dampak merupakan yang ditentukan aturan, sedangkan perbuatan yang di buat perbuatan hukum yaitu perbuatan yang sesuai dengan aturan yang ada. Dapat diketahui bahwa suatu dampak hukum bentuk kejadian yang timbul oleh suatu sebab tindakan yang di buat oleh subjek hukum seperti aturan dan tindakan yang tidak sesuai dengan aturan. Berkaitan dengan akibat hukum dalam bentuk sanksi, bahwa esensi dari adanya hukum dalam aturan sebagai kumpulan pedoman dasar dan prinsip tingkah laku yang bertugas agar aturan perilaku orang pada kehidupan masyarakat yang diterapkan melalui sanksi yang bisa di paksa pada para pihak yang melanggar supaya membangun ketertiban, adil dan tentram pada kehidupan rakyat.

Dari penjelasan diatas, jika di kaitkan dengan Ketidak jelasan Norma dalam Pasal 11 ayat (4) Peraturan Menteri Agraria/ Tata Ruang bahwa penanganan litigasi pun penanganan dengan normatif, mulai dari timbul tanda sudah adanya suatu pengingkaran aturan, yang bagi petugas penerapan aturan kesimpulan laporan yaitu pengaduan rakyat. akan berakibat pada berubahnya suatu hubungan hukum tertentu, khususnya pada proses mekanisme penyelesaian sengketa dan konflik dimana bukan menjadi tanggung jawab kementerian Agraria dan Tata Ruang melainkan menjadi tanggung jawab instansi lain, yang dalam hal ini, menjadi tanggung jawab yaitu Lembaga Peradilan, Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Instansi penegak hukum lainnya. penanganan konflik agraria melalui lembaga pengadilan atau jalur litigasi masih sangat menekankan pada kekuatan bukti formal yang di akui negara.

Sehingga, mekanisme penyelesaian bukan hanya di dasarkan pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 melainkan pada Kitab Undang – undang Hukum Pidana mengikuti mekanisme penyelesaian berdasarkan aturan pidana yang terdiri dari tahapan pemeriksaan penyidikan, tahapan pemeriksaan penuntutan, dan tahapan pemeriksaan di sidang Pengadilan, sehingga akhir suatu kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa terutama bagi pihak yang di rugikan. Karena ketetapan aturan merupakan bentuk yang tidak bisa di pisahkan dari hukum khususnya pada nilai hukum tertulis.

3.1.8 Dampak Hukum terhadap kewenangan Badan Pertanahan Nasional di bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Kelembagaan penataan ruang pada Kabinet Kerja Joko Widodo – Jusuf Kalla menapaki babak baru, dengan di gabungkan ke dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Penataan kelembagaan tersebut mensyaratkan ketersediaan berbagai sumber yang memadai, utamanya adalah sumber daya manusia yang ahli dan profesional di bidang ke agrariaan. Perpres Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan fungsi kabinet kerja, telah di tindaklanjuti dengan Perpres Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kedua Perpres ini mengganti Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang di ubah dengan Perpres 85 Tahun 2012 dan terakhir dengan Perpres 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Pada dasarnya perubahan ilmu tertentu kementerian tidak hanya sekedar berkenan dengan tugas dan fungsi kementerian berikut struktur organisasinya yang berubah, tetapi juga tidak terlihat semangat bahkan ideologi dalam penyelenggaraan pemerintahan juga berubah. Dalam hal ini penyatuan agraria, tata ruang dan pertanahan dalam satu kementerian mempunyai landasan filosofis dan yuridis yang dapat di pertanggungjawabkan.

Pasal 33 ayat 3 Undang – Undang Dasar Negara 1945 menyatakan bahwa Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat. Gabungan di kuasai negara, dalam hal ini negara tidak memiliki tetapi menguasai dengan Hak Menguasai oleh Negara (HMN), yang mempunyai wewenang mengatur, mengelola, dan menyelenggarakan agar tanah – air Indonesia di gunakan dan di dimanfaatkan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat.

Sedangkan waktu untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat, mempunyai makna bahwa pemanfaatan sumber daya alam bukan untuk kepentingan negara atau pemerintah tetapi untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.¹⁴

¹⁴Hadimoeljono, *Pengendalian Pemanfaatan Ruang: Mencari Kelembagaan Pemanfaatan Ruang efektif dalam Buletin Tata Ruang dan Pertanahan*, Bappenas, Jakarta, 2013, h.201.

3.1.9 Dampak Positif Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Dampak Positif kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di bawah kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dalam implementasi kebijakan Tata ruang:¹⁵

- a. Harmonisasi regulasi dan *content*; Makna yang sama antara agraria dalam Undang – undang Pokok Agraria dan ruang merupakan *entry point* dalam harmonisasi pengaturan penguasaan tanah (*land tenure*) dan sumber – sumber agraria lainnya dengan penggunaan dan pemanfaatan ruangnya kelembagaan penataan ruang dalam Kementerian ATR/BPN harus mampu melakukan harmonisasi ini, mengingat kelembagaan tersebut sudah berada dalam satu kementerian.
- b. Menempatkan penyelenggaraan penataan ruang (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan) dalam bingkai *land management*. Dalam hal ini penguasaan dan pemilikan tanah merupakan satu kesatuan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Secara administratif, proses pemberian hak atas tanah harus terintegrasi dengan pemanfaatan ruangnya.
- c. Integrasi kelembagaan Tata Ruang Daerah. Selama ini kelembagaan tata ruang di daerah berada di pemerintah daerah, baik di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) maupun di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lainnya. bahkan ada pemda yang memiliki beberapa struktur institusi yang mengurus tata ruang.
- d. Pengaturan hubungan antara kelembagaan tata ruang daerah dengan Kanwil Badan Petanahan Nasional (BPN) dan Kantor Pertanahan Kabupaten/kota pengaturan hubungan ini penting dalam rangka integrasi pemberian hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang oleh Pemerintah Daerah yang keduanya berada di bawah koordinasi Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (BPN).

¹⁵ RPJMN Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, 2015, h. 12.

3.1.10 Dampak Negatif Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Adapun dampak negatif yang muncul permasalahan yang menjadi fokus yang strategis untuk di tangani kementerian sebagai berikut :

- a. Ruang Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menghadapi tantangan dan permasalahan terutama: terletak pada kawasan yang cepat berkembang (*Pacific Ocean rim dan indian Ocean rim*); terletak pada kawasan pertemuan 3 (tiga) lempeng tektonik; meningkatnya intensitas kegiatan pemanfaatan ruang terkait eksploitasi sumber daya alam; dan makin menurunnya kualitas permukiman, meningkatnya alih fungsi lahan yang tidak terkendali, dan tingginya kesenjangan antar dan di dalam wilayah.
- b. Penyelenggaraan penataan ruang masih menghadapi berbagai kendala, antara lain pengaturan penataan ruang yang masih belum lengkap, pelaksanaan pembinaan penataan ruang yang masih belum efektif, pelaksanaan penataan ruang yang masih belum optimal, dan pengawasan penataan ruang yang masih lemah.
- c. Berkembangnya pemikiran dan kesadaran di tengah masyarakat untuk meningkatnya banjir dan longsor, kemacetan lalu lintas, bertambahnya perumahan kumuh,berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan, kurang memadai kapasitas kawasan metropolitan terhadap tekanan jumlah penduduk, serta kurang seimbangnya pembangunan kawasan perkotaan dan perdesaan.
- d. Masih belum serasinya berbagai peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dan penataan pertanahan. Hal itu telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan tanggung jawab antar instansi dalam pengelolaan penataan ruang dan penataan pertanahan, terutama menyangkut pola pemanfaatan ruang dan kepastian hukum atas tanah.
- e. Upaya penataan ruang dan penataan pertanahan memerlukan ketersediaan data dasar dan informasi yang akurat dan rinci. Dengan demikian, pola pemanfaatan ruang dapat di susun secara lebih tepat dalam mencerminkan kebutuhan

pembangunan di masa datang. Data dasar yang tepat dan rinci penting bagi administrasi pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah, penentuan batas yang tegas dan akurat, identifikasi tanah negara, serta pemberian status hukum atas tanah.

- f. Peningkatan jumlah penduduk di Indonesia tidak diikuti dengan penyebaran penduduk secara merata. Di masa depan penyebaran penduduk akan mengarah ke daerah perkotaan. Bertambahnya penduduk di daerah perkotaan menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah perkotaan. Meningkatnya kebutuhan tanah di satu pihak, sedangkan di lain pihak persediaannya makin terbatas, dapat menyebabkan makin meningkatnya alih fungsi tanah, termasuk tanah pertanian yang produktif.
- g. Dalam rangka menjamin perwujudan rencana tata ruang, selain kebijakan Ditjen Penataan Ruang untuk mendorong penyusunan dan penetapan rencana tata ruang, juga menitikberatkan pada kegiatan Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang. Sebagaimana yang tercantum di dalam Undang – undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bahwa Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat di wujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Sedangkan pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.¹⁶

Dengan demikian, Maraknya kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan perundang – undangan, seperti alih fungsi lahan secara melawan hukum, kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai perizinan ruang, dan perizinan tidak sesuai peraturan perundang – undangan.

¹⁶ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penanganan Tanah dalam konteks UUPA, UUPR dan UUPLH*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010, h. 21.

3.2 Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan Sengketa Pertanahan melalui mediasi sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

Penyelesaian sengketa tanah mencakup baik penanganan masalah pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional sendiri maupun penanganan tindak lanjut penyelesaian masalah oleh lembaga lain. Terkait dengan masalah pertanahan yang diajukan Badan Pertanahan mempunyai kewenangan atas prakarsa sendiri untuk menyelesaikan perkara sengketa. Dalam rangka penyelesaian masalah sengketa tersebut untuk memberikan perlakuan yang seimbang kepada para pihak di berikan kesempatan secara transparan untuk mengajukan pendapat mengenai permasalahan tersebut.

Dalam kasus – kasus tertentu kepada mereka dapat di berikan kebebasan untuk menentukan sendiri rumusan penyelesaian masalahnya. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya menindaklanjutan pelaksanaan putusan secara administratif sebagai rumusan penyelesaian masalah yang tidak mereka sepakati. Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang – undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok Agraria, mengenai hak menguasai negara atas tanah telah menentukan kewenangan Negara Untuk :

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

Pertanahan hakikatnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam hidup dan kehidupan manusia secara pribadi, dalam kehidupan masyarakat maupun bagi negara. Dalam kehidupan secara pribadi, hidup dan kehidupan manusia tidak terpisahkan dengan tanah. Sepanjang hidupnya manusia selalu berhubungan dengan tanah dan diatas tanah 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 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 di seluruh 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.

Pada sengketa yang murni beraspek keperdataan, putusan penyelesaian sengketa yang diserahkan sepenuhnya pada para pihak. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata. Kelemahan dari putusan mediasi juga dapat terjadi pada tindak lanjut pelaksanaan putusan tersebut. putusan mediasi dapat di paksakan pelaksanaannya atau tidak bergantung pada konsistensi untuk secara sukarela menerima atau melaksanakan putusan yang telah disepakati. Hal ini berbeda dengan putusan Arbitrase yang pelaksanaannya dapat di paksakan setelah memperoleh putusan eksekusi dari pengadilan.

Secara mendasar seseorang mediator berperan sebagai penengah yang membantu para pihak untuk menangani persoalan yang ada agar menjadi masalah yang perlu di hadapi secara bersama. Selain itu juga guna menghasilkan kesepakatan, termasuk seorang mediator harus membantu para pihak yang bersengketa untuk berbagai pilihan penyelesaian sengketanya. Tentu saja pilihan penyelesaian sengketanya harus dapat di terima dan memuaskan kedua belah pihak setidaknya peran utama yang di jalankan seorang mediator adalah mempertemukan kepentingan – kepentingan yang saling berbeda, agar mencapai titik temu yang dapat di jadikan sebagai ujung tolak pemecahan masalah.

Sebagai mediator, kantor pertanahan mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan masing – masing dan membantu mencari hal – hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan – perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi, persoalan – persoalan dan mengatur pengungkapan emosi. Mediator membantu para pihak memprioritaskan persoalan – persoalan dan menitikberatkan mengenai tujuan dan kepentingan umum. Mediator akan sering bertemu dengan para pihak secara pribadi.

Sebagai tempat informasi antara para pihak, mediator akan mempunyai lebih banyak informasi mengenai sengketa dan persoalan – persoalan dibandingkan para pihak dan akan mampu menentukan terdapat dasar – dasar bagi terwujudnya suatu kesepakatan.¹⁷ Mediator juga memberikan informasi baru atau membantu para pihak dalam menemukan cara – cara yang dapat di terima oleh kedua belah pihak untuk menyelesaikan perkara. Menawarkan penilaian yang netral dari posisi masing – masing pihak. Mengajarkan para pihak terlibat dalam negosiasi pemecahan masalah

¹⁷ Gary Goodpaster, *Tinjauan terhadap Penyelesaian Sengketa dalam Seri Dasar – dasar Hukum Ekonomi Arbitrase di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, h.16.

secara efektif, menilai alternatif – alternatif dan menemukan pemecahan yang kreatif terhadap konflik sengketa.

Dengan demikian, seorang mediator tidak hanya bertindak sebagai penengah yang hanya bertindak sebagai penyelenggaraan dan pemimpin diskusi, tetapi juga harus membanu para pihak untuk mencari penyelesaian sengketa, sehingga dapat menghasilkan kesepakatan bersama. Peran Mediator menganalisis dan mendiagnosis suatu sengketa tertentu dan kemudian menemukan serta mengendalikan proses serta intervensi dengan tujuan menuntun para pihak untuk mencapai suatu mufakat sehat. Diagnosis sengketa penting untuk membantu para pihak mencapai mufakat peran penting mediator:

- a. Melakukan diagnosis konflik;
- b. Identifikasi masalah serta kepentingan – kepentingan kritis;
- c. Menyusun agenda;
- d. Mempelancar dan mengendalikan komunikasi;
- e. Mengajarkan para pihak dalam proses keterampilan tawar menawar;
- f. Membantu para pihak mengumpulkan informasi penting;
- g. Penyelesaian masalah untuk menciptakan pilihan – pilihan;
- h. Diagnosis sengketa untuk memudahkan penyelesaian problem.

Tersedianya mediator sebagai penengah yang berupaya membantu menyelesaikan sengketa yang dihadapi, perkembangan pemberdayaan mediasi sebagai solusi tepat, disebabkan karena adanya perubahan di sosial dan ekonomi yang mengakibatkan perubahan di bidang hukum. keadaan ini merupakan dari globalisasi, karena globalisasi merupakan karakteristik hubungan antara penduduk yang melampaui batas – batas konvensional, seperti bangsa dan negara.

3.2.1 Proses Penyelesaian Sengketa yang di lakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional terhadap sengketa pertanahan menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016

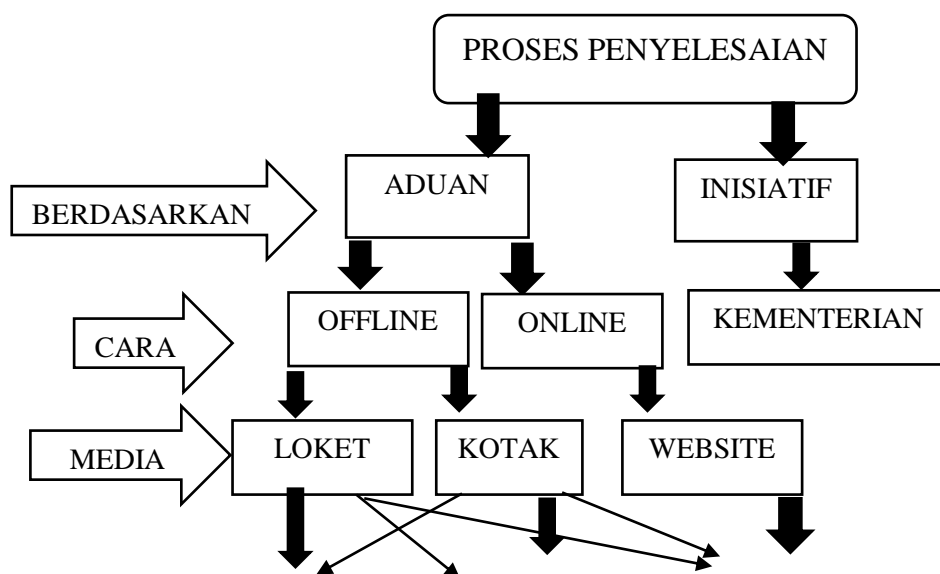
Prosedur penyelesaian sengketa tanah oleh kantor pertanahan kasubsi sengketa dan konflik kantor pertanahan terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian kasus pertanahan. Dalam aturan ini di bedakan penanganan penyelesaian sengketa dan konflik berdasarkan datangnya laporan. Pada Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Ruang Nomor 11 Tahun 2016 membedakan jenis laporan berdasarkan dua jalan, yakni insiatif dari kementerian dan pengaduan masyarakat. Terhadap dua mekanisme laporan itu di bedakan masing – masing proses administrasi dan pencatatan penanganan aduan yang masuk. Namun, mekanisme selanjutnya tidak terdapat perbedaan setelah temuan dan

aduan di register. Proses penyelesaian sengketa tanah dilakukan berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 :

- a. Inisiatif dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kementerian melalui Kepala Kantor (Kakantah), kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kakanwil BPN), atau Direktorat Jenderal (Dirjen) melaksanakan pemantauan untuk mengetahui sengketa dan konflik yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu terhadap pengaduan atau pemberitahuan pada surat kabar. Selanjutnya Kepala kantor (kakantah) melaporkan hasil pemantauan kepada Kepala Kantor Wilayah (kakanwil) 4 (empat) bulan sekali dan ditembuskan kepada Menteri Apabila hasil pemantauan perlu di tindak lanjuti, Menteri atau kakanwil memerintahkan kakantah untuk melakukan kegiatan penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan tersebut.

- b. Pengaduan masyarakat

Kementerian juga menyelesaikan kasus pertanahan berdasarkan aduan dari masyarakat yang dikirim secara tertulis, baik itu melalui loket pengaduan, kotak surat, maupun website resmi dari kementerian (<https://www.atrbpn.go.id/>). Loket pengaduan dan kotak surat bisa dikirim baik itu ke Kepala Kantor Pertanahan (kabupaten), Kantor Wilayah BPN (Provinsi), atau bisa juga Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Jika pengaduan dikirim di loket pengaduan/ kotak surat Kantor Wilayah BPN atau ke kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, maka pengaduan itu akan di teruskan ke Kepala Kantor Pertanahan (Kabupaten). Jadi akan lebih cepat jika berkas pengaduan langsung di kirim ke Kepala Kantor Pertanahan (Kabupaten). Untuk lebih jelasnya, bisa dilihat pada bagan di bawah ini :





Sebelum mengirim berkas pengaduan, ada baiknya mengetahui syarat – syarat yang harus di penuhi dalam berkas pengaduan. Syarat berkas pengaduan adalah :

1. Identitas pengadu
 2. Uraian singkat sengketa dan konflik
 3. lampiran berupa :
 - Fotokopi Identitas (KTP, atau Kartu Identitas lainnya) pengadu
 - Fotokopi Identitas Penerima Kuasa (Jika di kuasakan)
 - Surat kuasa (jika dikuasakan)
 - Bukti atau data pendukung yang berkaitan dengan hal yang disengketakan.
- c. Pengumpulan data dan analisis data
- Setelah petugas menerima pengaduan pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani sengketa konflik dan perkara pada kantor pertanahan melakukan kegiatan pengumpulan data dan data yang di kumpulkan dapat berupa :
- Data fisik dan data yuridis
 - Putusan pengadilan, berita acara pemeriksaan dari kepolisian Negara Republik Indonesia, kejaksaan Republik Indonesia, komisi pemberantasan korupsi atau dokumn lainnya yang di keluarkan oleh lembaga atau intansi penegak hukum;
 - Data yang di keluarkan atau di terbitkan oleh pejabat yang wewenang;
 - Data lainnya yang terkait dan dapat mempengaruhi serta memperjelas akibat persoalan sengketa dan konflik dan
 - Keterangan sanksi.

d. Validasi

Setelah data validasi dan di tuangkan ke berita acara, maka langkah selanjutnya adalah dilakukan analisis terhadap semua data yang terkumpul. Analisis data di lakukan untuk mengetahui apakah pengaduan kasus pertanahan ini merupakan ranah atau kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dan bukan (ranah intansi lain). Yang mana, batas – batasnya (Kewenangan Kementerian atau bukan).

e. Analisis data

Dari Analisis data makan akan di ketahui apakah kasus terkait termasuk kewenangan Kementerian ATR/BPN atau bukan.

- Jika tidak termasuk ranah Kementerian ATR/ BPN, maka akan pejabat yang bertanggung jawab terhadap kasus pertanahan tersebut akan memberitahukan kepada pihak pengadu, dan menyerahkan penyelesaian kasus tersebut kepada pengadu. apakah akan ke pengadilan, atau Mediasi yang akan di fasilitasi oleh Kementerian ATR/BPN.
- Jika disimpulkan bahwa kasus pertanahan tersebut merupakan ranah Kementerian ATR/BPN, maka pejabat yang bertanggung jawab tersebut akan memberitahukan kepada Kepala Kantor pertanahan untuk kemudian di beritahukan kepada kantor wilayah.

Diberikan kepada Menteri jika berkaitan dengan :

- a. Keputusan pemberian hak, konversi/ penegasan/ pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang menjadi objek sengketa dan konflik diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN atau menteri;
 - b. Sengketa dan konflik termasuk dalam karakteristik tertentu, yaitu sengketa yang melibatkan banyak pihak, menyita perhatian publik, memiliki nilai yang tinggi (nilai ekonomi, sosial, budaya, pertanahan dan keamanan) serta merupakan sengketa atau konflik yang merupakan permintaan dari instansi atau lembaga yang berwenang.
- Setelah di berikan kepada Menteri atau Kepala Kantor Wilayah BPN, maka akan di bentuk tim (jika dibutuhkan) atau penunjukan pejabat yang bertanggung jawab untuk menyelesaikan sengketa berdasarkan Keputusan Menteri atau Kepala Kantor Wilayah BPN, yang berfungsi untuk :

- a. Mengkaji dan memeriksa di Lapangan Pengkajian ini dilakukan untuk mengetahui berbagai hal yang di perlukan untuk menyelesaikan kasus, seperti inti atau pokok permasalahan, kronologi kasus, akibat dari kasus alternatif jalan keluar atau solusi, serta rekomendasi untuk menyelesaikan kasus pertanahan.

Setelah mengetahui informasi awal mengenai kasus tersebut, maka tim atau pejabat yang di tunjuk, akan melakukan observasi di lapangan dengan di sertai Surat tugas untuk memverifikasi data atau informasi yang di peroleh serta mencari informasi – informasi lain yang di perlukan, seperti menggali informasi dari para saksi atau pihak yang terkait, meneliti batas bidang tanah, gambar ukur, dan sebagainya.

- b. Memberikan Paparan, paparan ini diperlukan atau bahkan harus dilakukan ketika penanganan kasus (sengketa dan konflik) ini di lakukan oleh sebuah tim yang telah di berikan tugas, serta objek dari sengketa atau konflik merupakan objek dengan karakteristik tertentu. Pemaparan ini di lakukan di hadapan pejabat Kementerian ATR/BPN atau kantor wilayah Badan Pertanahan nasional atau kantor pertanahan, atau akademisi, atau bahkan bisa juga masyarakat pemerhati agraria, dengan tujuan agar mendapatkan masukan atau usulan untuk mempertajam sengketa dan konflik, sehingga medapatkan sebuah kesimpulan dan saran. Paparan di catat dalam notuleh, dan hasil dari paparan di tuangkan ke dalam Berita Acara.
- Melakukan Penyusunan laporan, untuk kemudian di sampaikan hasil penyelesaian kasus, laporan yang dimaksud adalah Laporan mengenai penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan. Laporan ini dijadikan satu berkas dengan berkas penyelesaian sengketa yaitu dari tahap awal yaitu pengaduan sampai dengan proses pemaparan.
 - Laporan penyelsaian kasus sengketa atau konflik pertanahan tersebut kemudian diserahkan kepada Kepala Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional atau kepada menteri.

- Kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Menteri menyelesaikan sengketa atau konflik tersebut mengeluarkan :
 - a. Keputusan pembatalan Hak atas tanah yaitu Keputusan yang berisi mengenai pembatalan terhadap Hak atas tanah, tanda bukti hak, dan daftar umum lainnya yang berkaitan dengan hak tersebut;
 - b. Keputusan pembatalan sertifikat, yaitu pembatalan terhadap tanda bukti hak dan daftar umum lainnya yang berhubungan dengan hak tersebut, bukan pembatalan Hak atas tanah;
 - c. Keputusan pembatalan data sertifikat, surat ukur, Buku tanah dan/atau daftar umum lainnya sehingga di perlukan perubahan data pada keputusan pemberian hak atau Keputusan konversi/ penegasan/ pengakuan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau menteri;
 - d. Surat pemberitahuan bahwa tidak ada kesalahan administrasi.
- Keputusan penyelesaian sengketa kepada kepala kantor pertanahan karena institusi tersebut yang melaksanakannya. Jika putusannya berkaitan dengan pembatalan Hak atas tanah, sertifikat, atau perubahan, maka Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada pejabat yang berwenang untuk menyampaikan kepada pihak pengadu, agar menyerahkan sertifikat dalam jangka waktu maksimal 5 hari kerja. Jika lebih dari itu maka akan di umumkan di kantor pertanahan dan balai desa pengadu selama 30 hari. Tetapi jika keputusan berisi perbaikan atau perubahan sertifikat, maka pejabat yang berwenang akan melakukan perbaikan sertifikat atau di terbitkan sertifikat pengganti dan diberikan kepada pihak pengadu.

Penyelesaian Sengketa dan Konflik yang merupakan kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang Pada Pasal 17 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016, jika memang sengketa termasuk dalam kewenangan kementerian maka akan di lakukan pengkajian terhadap:

- a. Kronologi sengketa atau konflik; dan
- b. Data yuridis, data fisik, dan data pendukung lainnya.

Dalam melaksanakan pengkajian, dilakukan pemeriksaan lapangan, kegiatan pemeriksaan lapangan tersebut meliputi :

- a. Penelitian atas kesesuaian data dengan kondisi lapangan;
- b. Pencarian keterangan dari saksi – saksi dan/ atau pihak – pihak yang terkait;
- c. Penelitian batas bidang tanah, gambar ukur, peta bidang tanah, gambar situasi/ surat ukur, peta rencana tata ruang; dan/ atau
- d. Kegiatan lainnya yang di perlukan

Berikutnya, pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani penyelesaian sengketa dan konflik membuat laporan penyelesaian kasus pertanahan. Laporan penyelesaian kasus pertanahan merupakan satu kesatuan dengan berkas penyelesaian sengketa dan konflik yang di mulai dari pengaduan, pengumpulan data, analisis, pengkajian, pemeriksaan lapangan, dan paparan. Pada Pasal 24 ayat (7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 menjelaskan dalam hal di atas satu bidang tanah terdapat tumpang tindih sertifikat hak atas tanah.

Menteri atau Kepala kantor wilayah Badan Pertanahan sesuai kewenangan menerbitkan keputusan keputusan pembatalan sertifikat yang tumpang tindih, sehingga di atas bidang tanah yang sah. Dalam hal penyelesaian sengketa dan konflik berupa penerbitan keputusan pembatalan sertifikat, pelaksanaan di lakukan sesuai dengan kewenangan pembatalan.

Penyelesaian Sengketa dan konflik yang bukan kewenangan kementerian, Pada Pasal 37 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan No 11 Tahun 2016 jika ternyata sengketa tanah yang terjadi termasuk sengketa yang merupakan kewenangan kementerian, Penyelesaian sengketa dapat di lakukan mediasi. Maka penyelesaian di serahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Perjanjian penyelesaian sengketa tanah yang diselesaikan oleh kantor Badan pertanahan Nasional di buat dengan isi konsep perjanjian penyelesaian sengketa tanah yang diselesaikan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional di buat dengan isi konsep perjanjian penyelesaian sengketa tanah yang diselesaikan oleh Kantor Pertanahan Nasional di buat maka oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) akan di tuangkan ke dalam perjanjian penyelesaian sengketa dan apabila kedua belah pihak telah setuju dengan perjanjiannya, selanjutnya para pihak menandatangani perjanjian yang di buat untuk menyelesaikan sengketa.

3.2.2 Prinsip Hukum Penyelesaian sengketa tanah melalui Mediasi

Secara etimologi kata mediasi berasal dari bahasa Inggris *Mediation* dan latin *Mediare* yang berarti berada di tengah. Makna ini menunjuk pada peran yang di

tampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugas menegah dan menyelesaikan sengketa antara para pihak. Menjelaskan istilah mediasi dari sisi kebahasaan (etimologi) lebih menekankan pada keberadaan pihak ketiga yang menghubungkan para pihak bersengketa untuk menyelesaikan perselisihannya.

Mediator yang berada pada posisi di tengah dan netral antara pihak – pihak yang bersengketa dan mengupayakan menemukan sejumlah kesepakatan sehingga mencapai hasil yang memuaskan para pihak yang bersengketa. Berada di tengah juga bermakna mediator harus berada pada posisi netral tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Mediator mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama sehingga menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dari para pihak yang bersengketa.¹⁸

Di dalam permasalahan tanah tersebut tidak mencerminkan adanya para pihak yang bersengketa melainkan hanya ada 2 pihak yang terlibat yaitu pihak pengadu dan BPN sehingga penyelesaiannya dapat di selesaikan secara administratif oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sedangkan sengketa tanah terjadi, bermula dari pengaduan sesuatu tanah yang berisi keberatan – keberatan dan tuntutan hak atas tanah terjadi, bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan – keberatan dan tuntutan – tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyesuaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Sengketa tanah ini pada akhirnya akan menuju kepada tuntutan bahwa seseorang adalah yang lebih berhak dari yang lain (prioritas) atas tanah sengketa.

Lembaga mediasi ini di sebut dalam ketentuan – ketentuan Pasal 6 ayat (3),(4) dan (5) Undang – Undang Nomor 30 Tahun 1999, sebagai mekanisme penyelesaian sengketa dengan bantuan seorang atau lebih penasehat ahli membantu para pihak mengupayakan penyelesaian sengketa dengan bantuan orang atau lebih penasehat ahli membantu para pihak mengupayakan penyelesaian sengketa atau beda pendapat hingga berhasil di capai kata sepakat yang di tuangkan dalam bentuk tertulis dan di tanda tangani oleh para pihak. Mediasi merupakan alternatif penyelesaian sengketa yang di dasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara *litigasi* di Pengadilan Negeri.

Pengaturan tentang mediasi tidak di jumpai dalam Undang – undang No 30 Tahun 1999, melainkan dapat di jumpai pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Di dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) tersebut di sebut dan diatur tentang perdamaian di luar Pengadilan

¹⁸ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Prespektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, h. 6.

yaitu di Dalam Pasal 36 ayat (1) disebutkan para pihak dengan atau tanpa bantuan Mediator bersertifikat yang berhasil menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dengan kesepakatan perdamaian dapat mengajukan kesepakatan perdamaian dapat mengajukan kesepakatan perdamaian kepada pengadilan yang berwenang untuk memperoleh akta perdamaian dengan cara mengajukan gugatan.

Dalam hal para pihak sepakat untuk dilakukan mediasi maka hal ini sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 36 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2016 bahwa mediasi dapat dilaksanakan dengan atau tanpa bantuan mediator yang telah memiliki sertifikat mediator. Mengenai pelaksanaan mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional ini telah diatur dalam Perkabam Nomor 11 Tahun 2016 berikut ini :

1. Pasal 38 ayat (1) apabila para pihak bersedia untuk di lakukan Mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) maka mediasi di laksanakan berdasarkan prinsip dan musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak. Ayat (2) Pelaksanaan mediasi di lakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Ayat (3) Mediasi bertujuan untuk :

- a. Menjamin transparansi dan ketajaman analisis;
- b. Pengambilan putusan yang bersifat kolektif dan obyektif;
- c. Meminimalisir gugatan atas hasil penyelesaian sengketa dan konflik;
- d. Menampung informasi/ pendapat dari semua pihak yang berselisih, dan dari unsur lain yang perlu di pertimbangkan dan Memfasilitasi penyelesaian sengketa dan konflik melalui musyawarah.

- e. Pasal 39

Ayat (1) Peserta mediasi terdiri dari :

- a. Tim pengolah;
- b. Pejabat kementerian, Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan/ atau kantor pertanahan;
- c. Mediator dari Kementerian kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan/atau kantor pertanahan
- d. Para pihak dan/atau pihak lain yang terkait dan/atau
- e. Pakar dan/ atau ahli yang terkait dengan sengketa dan konflik, Instansi terkait dan unsur masyarakat/ adat/ agama, atau penerbit/pengiat agraria dan penataan ruang, serta unsur – unsur lain, apabila di perlukan.

f. Ayat (2) Peserta mediasi harus mendapat penugasan dari kementerian, kecuali para pihak

Ayat (3) Dalam hal mediasi tidak dapat di hadiri oleh salah satu pihak yang berselisih, pelaksanaannya

Ayat (4) apabila setelah di undang 3 (tiga) kali secara patut pihak yang berselisih tidak hadir dalam mediasi, maka mediasi batal dan para pihak di persilahkan menyelesaikan sengketa atau konflik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

a. Pasal 40

Ayat (1) Pelaksanaan mediasi di catat dalam notulensi dan hasil pelaksanaan mediasi di tuangkan dalam Berita Acara Mediasi.

Ayat (2) Berita acara Mediasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) memuat :

- a. Pokok Masalah;
- b. Kronologi;
- c. Uraian masalah; dan
- d. Hasil mediasi;

Ayat (3) Notulen Mediasi sebagaimana di maksud pada ayat (1) di tandatangani oleh mediator dan notulis.

Ayat (4) Berita Acara Mediasi sebagaimana di maksud pada ayat (1) di dantangani oleh pejabat kementerian, kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan/atau kantor pertanahan, mediator dan para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) huruf b, huruf c dan huruf d serta perwakilan dari peserta sebagaimana dimaksud dalam 39 ayat (1) huruf c.

Ayat (5) Notulen mediasi dan berita Acara Mediasi merupakan dokumen yang harus di lampirkan dalam berkas penanganan sengketa dan konflik, di buat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam. Lampiran XVII dan Lampiran XIX yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Ayat (6) Berita Acara Mediasi sebagaimana di maksud pada ayat (1) dapat diberikan kepada para pihak.

Ayat (7) Dalam hal satu pihak tidak bersedia menandatangani Berita Acara Mediasi ketidaksediaan tersebut di catat dalam Berita Acara Mediasi.

b. Pasal 41

Ayat (1) Dalam hal mediasi menemukan kesepakatan, di buat perjanjian perdamaian berdasarkan berita acara mediasi yang mengikat.

Ayat (2) Perjanjian perdamaian di daftarkan pada kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Ayat (3) Perjanjian perdamaian sebagaimana yang di maksud pada ayat (1) di buat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran XX yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan menteri ini.

c. Pasal 42

Ayat (1) Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi atau mediasi batal karena sudah 3 (tiga) kali tidak memenuhi undangan atau telah melampaui waktu sebagaimana di maksud Pasal 38 ayat (2) Kepala kantor pertanahan membuat surat pemberitahuan kepada pihak pengadu bahwa pengaduan atau mediasi telah selesai di sertai dengan penjelasan.

Ayat (2) surat pemberitahuan sebagaimana yang di maksud pada ayat (1) di buat sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran XXI yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Berdasarkan ketentuan mediasi menurut Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2016 tersebut, di harapkan para pihak dapat secara sukarela mentaati dan melaksanakan hasil mediasi yang di tuangkan dalam perjanjian perdamaian serta Berita Acara Pelaksana Mediasi yang telah di tanda tangani oleh para pihak dan mediator. Sifat sukarela dalam penataan perjanjian perdamaian mengindikasikan tidak selamanya mediasi mampu memberi penyelesaian karena penataan oleh para pihak atas kesepakatan yang telah diambil hanya di landasi kekuatan moral semata dan tidak mengikat¹⁹

Di sadari bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) bukan lembaga penyelesaian sengketa, maka hasil mediasi yang di tuangkan dalam perjanjian perdamaian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga ada kekhawatiran jika terjadi pengingkaran oleh salah satu pihak terhadap kesepakatan yang di tuangkan dalam perjanjian perdamaian, permasalahan tidak selesai. Untuk

¹⁹ Nia Kurniati, *Mediasi- Arbitrase untuk penyelesaian sengketa tanah*, Sosiohumaniora, 2016, h. 204.

memperoleh kekuatan hukum mengikat dan memperoleh upaya paksa untuk dilaksanakan, kesepakatan perdamaian tersebut di ajukan ke Pengadilan untuk memperoleh *Akta Perdamaian* dengan cara mengajukan gugatan. Menurut Pasal 1 angka 8 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2016 akta perdamaian adalah kesepakatan hasil mediasi dalam bentuk dokumen yang memuat ketentuan penyelesaian sengketa yang di tanda tangani oleh para pihak dan mediator.

Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) mediasi tidak mengatur tentang bagaimana dan seperti apa akta perdamaian itu di laksanakan, sehingga proses edukasi terhadap akta perdamaian itu di laksanakan, sehingga proses eksekusi terhadap akta perdamaian mengacu pada ketentuan eksekusi bagi putusan putusan pengadilan pada umumnya, karena akta perdamaian merupakan dokumen hukum yang berkedudukan yang di sejajarkan dengan putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap. Beberapa alasan yang mendasari bahwa akta perdamaian memiliki kedudukan yang sama dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap antara lain yaitu:

- a. Akta perdamaian memiliki makna Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Akta perdamaian di ucapkan pada sidang pengadilan yang terbuka untuk umum;
- c. Akta perdamaian mengandung perintah (amarnya bersifat *condemnatoir*).
- d. Akta perdamaian merupakan bentuk penyelesaian perkara perdata dalam ruang lingkup sengketa (*Contentiosa*).
- e. Akta perdamaian tidak tunduk pada upaya hukum.

Merujuk pada beberapa asumsi di atas, maka posedur eksekusi terhadap akta perdamaian mendasarkan pada ketentuan Bab V HIR/ Bab IV RBg tentang menjalankan putusan Pasal 195 ayat (1) HIR menyebutkan bahwa pelaksanaan putusan perkara – perkara yang pada tingkat pertama telah diadili oleh Pengadilan negeri di lakukan atas perintah dan di bawah pimpinan ketua pengadilan yang telah memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama.

Eksekusi merupakan tindakan hukum yang di lakukan oleh Pengadilan kepada pihak yang kalah dalam suatu perkara.²⁰ Eksekusi akta perdamaian di lakukan karena pihak yang memiliki kewajiban tidak mau melaksanakan kewajiban secara sukarela. Amar putusan yang memiliki kewajiban untuk di laksanakan adalah amar yang mengandung diktum *Condemnator* yang berbentuk perintah atau

²⁰ M, Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Gramedia, Jakarta, 1991 h. 1

penghukuman sedangkan klausul dalam akta perdamaian yang dapat di eksekusi adalah klausul yang mengandung kewajiban dan kewajiban itu telah di perintahkan pelaksanannya oleh diktum *Condemnatoir* dalam putusan hakim. Tindakan – tindakan yang di kehendaki oleh diktum *Condemnatoir* antara lain :

- a. Menyerahkan sesuatu;
- b. Mengosongkan sesuatu;
- c. Melakukan sesuatu;
- d. Menghentikan suatu tindakan tertentu; atau
- e. Melakukan pembayaran sejumlah uang;

Ruang lingkup eksekusi dalam hukum acara perdata meliputi beberapa produk hukum antara lain adalah Akta perdamaian. Mengenai akta perdamaian. Mengenai perdamaian di luar pengadilan diatur dalam Pasal 36 Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2016 sebagai berikut :

- a. Ayat (2) Pengajuan gugatan sebagaimana di maksud pada ayat (1) harus di lampiri dengan kesepakatan perdamaian dan dokumen sebagai alat bukti yang menunjukkan hubungan hukum para pihak dengan objek sengketa.
- b. Ayat (3) Hakim pemeriksa perkara di hadapan para pihak hanya akan dapat menguatkan kesepakatan perdamaian menjadi akta perdamaian, jika kesepakatan perdamaian sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2).
- c. Ayat (4) Akta perdamaian atas gugatan untuk menguatkan kesepakatan perdamaian sebagaimana yang di maksud pada ayat (1) harus di ucapkan oleh hakim pemeriksa perkara dalam sidang yang terbuka untuk umum paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak gugatan di daftarkan.
- d. Ayat (5) Salinan Akta perdamaian sebagaimana di maksud pada ayat (4) wajib di sampaikan kepada para pihak pada hari yang sama dengan pengucapan akta perdamaian.

3.2.3 Karakteristik Sengketa Tata Usaha Negara

Kemungkinan penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam penyelesaian sengketa antara Pemerintah dengan masyarakat juga dapat di kaitkan dengan karakteristik sengketa tata usaha negara menurut Undang – undang Nomor 5 Tahun 1986, jo Undang – undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan pertama Undang – undang 5 Tahun 1986, jo Undang – undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang – undang Nomor 5 Tahun 1986 bahwa penggunaan istilah gugatan dalam Undang – undang tersebut, telah menunjukkan sebenarnya karakteristik sengketa tata usaha negara bukan semata – mata merupakan sengketa

hukum publik, akan tetapi juga kemungkinan banyak mengandung muatan aspek hukum privatnya.²¹

Lahirnya aspek hukum privat ini merupakan konsekuensi dari penggunaan wewenang pemerintahan dalam bentuk tindakan tata usaha negara tidak selalu menguntungkan, tetapi juga dapat menimbulkan dampak negatif terhadap perseorangan dan atau badan – badan hukum keperdataan dalam bentuk kerugian. Dalam hal ini dapat di kemukakan contoh ketika pemerintah melakukan tindakan pembahasan hak atas tanah untuk kepentingan umum, dan dalam hal ini pemerintah biasanya mendasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang adakalanya di bawah pasar sehingga hal tersebut dapat merugikan masyarakat.

Dalam kasus ini apabila terjadi gugatan, yang di persoalkan bukan keabsahan keputusan tentang pembebasan hak atas tanahnnya, karena keputusnnya sudah di buat berdasarkan peraturan undang – undangan yang berlaku, namun permasalahannya terkait dengan akibat keputusan tersebut yang menimbulkan kerugian pada subyek hukum. oleh karena itu, apabila terjadi sengketa, yang di gugat seharusnya ganti rugi yang tidak layak tersebut, dan bukan keputusan pembebasan hak atas tanahnya, disitulah sebenarnya letak pokok permasalahan yang utama lahirnya sengketa antara pemerintah dengan rakyat terkait dengan pembebsan hak atas tanah tersebut.

Sehubungan dengan memuat karakter keperdataan yang demikian ini, maka maka tidak tertutup kemungkinan dapat di gunakan sebagai landasan bagi penggunaan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara tertentu. Sebab selama ini obyek alternatif penyelesaian sengketa menurut Undang – undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa lebih merupakan metode penyelesaian sengketa yang sifatnya keperdataan, dan tidak menyinggung subyek hukum, apakah perorangan atau badan hukum privat maupun badan hukum publik (pemerintah).

Mengingat secara argumentatif obyek sengketa dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa sebagaimana yang diatur dalam Undang – undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Penyelesaian Sengketa lebih menitik beratkan pada obyeknya merupakan sengketa keperdataan, penyelesaian dapat di lakukan dengan menggunakan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) termasuk sengketa tata usaha

²¹ Slamet Suhartono, *Penggunaan Alternatif Dispute Resolution Dalam Penyelesaian Sengketa Antara Masyarakat Dengan Pemerintah*, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus Surabaya 1945,2011. Diakses 6 Oktober 2020 pukul 12.12

negara yang terjadi sebagai akibat perbuatan pemerintah dalam lapangan hukum privat.

3.2.4 Penyelesaian Hambatan atas Pelaksanaan Mediasi di Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Seorang Mediator haruslah memiliki kemampuan komunikasi dengan baik, jelas dan mudah di pahami, yang mana merupakan kualifikasi yang harus di miliki setiap mediator. Sebagai pihak ketiga yang netral terlibat langsung dalam penyelesaian perselisihan sengketa melalui proses mediasi dan dengan kualifikasi yang baik yang di miliki oleh mediator dalam menawarkan berbagai macam solusi dan merumuskan kesepakatan, bukan mediator yang akan menentukan hasil kesepakatan.

Keputusan akhir tetap berada di tangan para pihak yang berselisih, mediator hanya membantu mencari jalan keluar, menjadi jembatan agar para pihak bersedia duduk bersama menyelesaikan perselisihan yang sedang dialami. Dengan kata lain mediator sebagai pihak ketiga yang dianggap bersifat netral hanya bertugas untuk membantu atau memfasilitasi jalannya proses mediasi. Di dalam proses mediasi juga akan di temukan berbagai kendala dalam pelaksanaannya, yaitu :

1. Sulitnya menyatukan kepentingan kedua belah pihak.
2. Kemampuan setiap mediator yang berbeda – beda.

Kesulitan menyatukan kedua belah pihak untuk menyelesaikan masalah secara mufakat, merupakan kendala terbesar yang dialami oleh mediator. Yang mana masing – masing pihak tidak ada yang mau di rugikan karena haknya harus di cabut. Tanah merupakan benda tidak bergerak yang mana sangat dibutuhkan sebagai tempat tinggal. Selain sebagai tempat tinggal, tanah juga memiliki harga ekonomis yang tinggi yang dapat di jual ataupun untuk jaminan atau pun hal itu menjadi salah satu penyebab, mengapa pelaksanaan mediasi itu terjadi selalu gagal terjadi.

Pada Kemampuan mediator dalam proses mediasi, dimana mediator memiliki kemampuan yang berbeda – beda dalam menyelesaikan suatu perselisihan. Salah satu tugas dari mediator adalah untuk mengidentifikasi persoalan – persoalan yang di hadapi. Dan sebagai pihak pemberi saran serta sumber informasi yang di butuhkan oleh para pihak, seorang mediator juga harus mampu membuka jalur komunikasi dengan para pihak yang berselisih. Akan tetapi dalam hal ini timbulah suatu kendala dimana tidak setiap mediator memiliki kemampuan yang sama dalam menjalankan tugasnya. Mediator membantu mempertemukan kesamaan pemikiran para pihak. Namun tidak semua mediator memberikan solusi yang mana dapat di terima oleh para pihak. Dapat dilihat kemampuan mediator apakah dapat mempertemukan jawaban para pihak yang bersengketa.

3.2.5 Kelemahan Penyelesaian Sengketa melalui Jalur Hukum (*Litigasi*)

Proses *litigasi* yang memiliki karakter penyelesaian formal dan Prosedural dalam penyelesaian sengketa, yang di akhiri dengan Putusan pengadilan, sering hanya di dasarkan pada kekuasaan dan kewenangan hakim secara sepihak, terbukti telah banyak memperoleh kritik dari berbagai pihak. Bahkan dalam berbagai kasus di hampir semua tingkatan peradilan, proses penyelesaian sengketa melalui peradilan.

Dalam semua jenis peradilan dan semua tingkatan terkesan berbelit, dengan rentang waktu proses penyelesaian sengketa yang panjang, biaya mahal, dan tanggung jawab, moralitas, serta integritas sumber daya penegak hukum yang kurang maksimal, terbukti banyak kolusi dan manipulasi, serta banyak putusan perkara yang sering di perjual belikan. Kelemahan mendasar dari proses litigasi juga mengesankan kuat akan kemungkinan melahirkan permusuhan antara para pihak, karena para pihak berhadapan langsung dengan saling mengadu argumentasi, dan alat bukti yang dimiliki masing – masing, yang tidak jarang memutar balikan fakta – fakta hukum yang menjadi pangkal sengketa.

Tidak semudah menghilangkan citra buruk dunia Peradilan di Indonesia, bahkan seolah sudah merupakan stempel harga mati terhadap stigma citra negatif ini selama para penegak hukum tidak memiliki komitmen dan upaya nyata untuk memperbaiki citra negatif ini selama para penegak hukum tidak memiliki komitmen dan upaya nyata untuk memperbaiki citra dalam penegakan hukum dan keadilan. Banyak faktor yang menyebabkan buruknya penegak hukum di Indonesia, diantaranya dengan alasan *rigiditas* hukum positif.

Bahwa hukum materil tidak mudah mengikuti kebutuhan praktek, sementara hukum formil atau hukum prosedur yang cenderung fleksibel dan mudah di salah arti dan di salah gunakan, yang tidak jarang di jadikan tempat berlindung bagi praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, dalam penegak hukum melalui lembaga *litigasi* ini. Menyadari kelemahan penyelesaian sengketa melalui metode litigasi yang demikian ini, maka kehadiran metode penyelesaian sengketa melalui metode litigasi yang demikian ini, maka kehadiran metode penyelesaian sengketa yang menghadapkan para pihak yang bersengketa dengan disafilitasi pihak ketiga netral seolah menjadi harapan masyarakat.

3.2.6 Kelebihan Metode Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Non Litigasi*)

Mengurangi kelemahan – kelemahan penegak hukum melalui proses *litigasi* pada gilirannya dapat melahirkan sikap masyarakat yang pesimistis, apatis, serta cenderung menjauhi dunia peradilan dalam penyelesaian sengketa hukumnya. Di balik semua pandangan dan kesan negatif masyarakat terhadap dunia peradilan,

memunculkan harapan baru bagi lahirnya lembaga baru yang dapat memberikan jalan tengah bagi penyelesaian sengketa hukum di Indonesia.\

Alternatif Penyelesaian Sengketa atau yang lazim di sebut dengan *Alternatif Dispute Resolution*, sebagai bentuk penyelesaian sengketa dengan metode *non litigasi*, diperkirakan dapat memenuhi harapan baru bagi masyarakat dalam penyelesaian sengketa hukumnya. Sebab di banding dengan penyelesaian litigasi, metode *non litigasi* memiliki kelebihan – kelebihan yang selama ini justru menjadi harapan semua pihak, khususnya masyarakat pencari keadilan. Hal ini dapat di lihat dalam beberapa indikator dari kelebihan penyelesaian sengketa melalui upaya *litigasi*, yaitu :

- Merupakan metode penyelesaian sengketa yang fleksibel dan *responsive* bagi para pihak yang bersengketa;
- Memperluas akses masyarakat terhadap penegakan hukum dan keadilan;
- Keluwesan dalam menentukan pilihan – pilihan alternatif yang di kehendaki para pihak, baik metode penyelesaian waktu dan tempat penyelesaian, maupun pemenuhan hak dan kewajiban masing – masing pihak;
- Lebih cepat, tidak prosedural;
- Biaya sesuai dengan kesepakatan bersama;
- Tidak menimbulkan permusuhan antara pihak yang bersengketa
- Kerahasiaan para pihak terjaga;
- Prosedur yang rumit dapat di hindari;
- Para pihak bebas menentukan pilihan pihak ketiga netral sesuai dengan kriteria yang diinginkan.

Membandingkan kelemahan proses *litigasi* dan kelebihan proses non litigasi dalam penyelesaian sengketa sebagaimana yang di atas, maka di masa – masa mendatang proses *non Litigasi* dapat menjadi alternatif pilihan yang lebih menarik, dan lebih baik serta lebih memberikan kesan pada proses penyelesaian sengketa yang lebih sederhana, demokratis, fleksibel, efisien, serta efektif . oleh karena itu tidak berlebihan apabila metode penyelesaian sengketa non litigasi ini suatu saat di adopsi sebagai bagian dari proses seluruh penyelesaian sengketa, termasuk penyelesaian sengketa tata usaha negara, sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan di Indonesia.