

Tinjauan Umum terhadap Kebijakan dan Peran Pemerintah dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Atas Tanah

Overview of the Government Policy and Role in Settlement of Land Rights Ownership Disputes

Taufida Taufida^{1*)}

¹Kepolisian Daerah Sumatera Selatan, 30151 Palembang, Sumatera Selatan, Indonesia

^{*)}Penulis untuk korespondensi: 93120026@polri.go.id

Sitasi: Taufida T. 2021. Overview of the government policy and role in settlement of land rights ownership disputes. In: Herlinda S *et al.* (Eds.), *Prosiding Seminar Nasional Lahan Suboptimal ke-9 Tahun 2021, Palembang 20 Oktober 2021*. pp. 508-513. Palembang: Penerbit & Percetakan Universitas Sriwijaya (UNSRI).

ABSTRACT

The government has policy and role in resolving disputes over the land rights and how the disputes are resolved. This study aimed to find out the policies and role of the government in resolving the disputes over the land rights and the efforts to resolve the disputes. The research method used normative methods to analyze legal materials with reference to legal norms as outlined in the legislation. The result of this study showed that the resolution of conflicts over the land ownership was carried out by the National Land Agency (BPN) which was a forum for mediating parties to resolve the land ownership disputes. If the mediation carried out by BPN does not find any solution, it can be resolved with the help of the General Court and the Arbitration Board to obtain legal certainty over the status of the land that is the object of the dispute while still fulfilling the principles of justice and legal certainty of the disputing parties. It is suggested that the resolution of conflicts over the land be carried out by negotiation and deliberation first, in this case the government acts as a facilitator, not a mediator. The choice of the dispute resolution path depends on the disputing parties, of course, with all considerations of time, cost and efficiency factors, the arbitration can be a solution in resolving the land disputes.

Keywords: dispute, policy, land

ABSTRAK

Kebijakan dan peran pemerintah dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah dan bagaimana upaya penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui untuk mengetahui kebijakan dan peran pemerintah dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah dan serta mengetahui upaya penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah. Metode penelitian menggunakan metode normatif yang dipergunakan dalam usaha menganalisa bahan hukum dengan mengacu pada norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini adalah penyelesaian konflik kepemilikan atas tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menjadi wadah dalam bermediasi pihak untuk menyelesaikan atas sengketa kepemilikan tanah. Apabila mediasi yang dilakukan BPN tidak menemukan titik terang maka dapat diselesaikan dengan bantuan Pengadilan Umum maupun Badan Arbitrase untuk mendapatkan kepastian hukum atas status tanah yang menjadi objek sengketa dengan tetap memenuhi prinsip keadilan dan kepastian hukum dari para pihak yang bersengketa. Adapun hasil dan saran dari penelitian

Editor: Siti Herlinda et. al.

ISBN: 978-623-399-012-7

Penerbit: Penerbit & Percetakan Universitas Sriwijaya (UNSRI)

ini adalah penyelesaian konflik atas tanah harus dilaksanakan dengan negosiasi dan musyawarah terlebih dahulu, dalam hal ini pemerintah berperan sebagai fasilitator, bukan mediator. Pemilihan jalur penyelesaian sengketa tergantung kepada para pihak yang bersengketa tentunya dengan segala pertimbangan atas faktor waktu, biaya dan efisiensi, maka arbitrase dapat menjadi satu solusi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.

Kata kunci: sengketa, kebijakan, tanah

PENDAHULUAN

Laju pertumbuhan penduduk di Indonesia yang semakin pesat, berbanding terbalik dengan ketersediaan lahan, sementara tuntutan akan kebutuhan lahan merupakan suatu konsekuensi dari kegiatan pembangunan fisik yang memerlukan tanah sebagai sarannya. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 sebagai aturan yang mengatur mengenai masalah pertanahan di Indonesia, namun dalam prakteknya adalah mulai terjadi pergeseran paradigma pembangunan Indonesia yang secara perlahan berevolusi dari negara agraris menjadi negara industry (Sari, 2017). Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 19 ayat 2 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 pasal 1 menerangkan bahwa sertifikat merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah (The Republic of Indonesia, 1960).

Akan tetapi pada kenyataannya masih banyak sekali orang yang menempati maupun membangun rumah di atas tanah yang bukan miliknya atau di atas tanah sengketa tanpa memiliki sertifikat surat kepemilikan hak atas tanah (Pangemanan, 2013). Apabila terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah, maka pihak yang merasa mempunyai haknya tentu akan berusaha dengan keras memperjuangkan hak-haknya (Hukum *et al.*, 2018). Apabila masalah sengketa kepemilikan hak atas tanah tidak ditangani secara sungguh-sungguh oleh pemerintah maka akan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan yang dapat membahayakan kehidupan masyarakat, terganggunya tujuan negara serta program pemerintah itu sendiri.

Tanah adalah sumber kehidupan yang sangat penting selain air. Hubungan tanah dan manusia yang sedemikian rupa membuat perubahan-perubahan dalam tata susunan pemilikan dan penguasaan tanah yang pada saatnya memberikan pengaruh kepada pola hubungan antar manusia itu sendiri, dimana terjadinya penguasaan tanah yang timpang, ada pihak yang tidak menguasai, dan pihak lain ada yang menguasai dalam jumlah yang sangat banyak (Fakultas *et al.*, 2008). Penguasaan tanah merupakan masalah yang perlu mendapatkan penyelesaian karena sering melahirkan sengketa pertanahan.

Dasar yuridis yang seakan-akan belum mampu untuk meredam konflik sehingga dibutuhkan pemikiran-pemikiran untuk mencari solusi dalam mengatur permasalahan hukumnya maupun penyelesaian sengketa hak atas tanah. Pemegang hak milik atas tanah pada prinsipnya hanya dipunyai oleh perorangan, yaitu sebagai warga negara Indonesia tunggal. Oleh karena itu, hak milik pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi warga negara Indonesia saja yang berkewarganegaraan tunggal (Mayssara A. Abo Hassanin Supervised, 2014).

Dengan adanya penelitian ini kita dapat mengetahui kebijakan-kebijakan serta peran pemerintah dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah. Juga untuk mengetahui sejauh mana upaya pemerintah dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah di Indonesia. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui untuk mengetahui kebijakan dan peran pemerintah dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah dan serta mengetahui upaya penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah.

BAHAN DAN METODE

Prosedur

Berdasarkan permasalahan yang diteliti maka akan digunakan metode penelitian secara normatif. Tipe penelitian normatif atau sering juga disebut tipe penelitian kepustakaan adalah cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada atau data sekunder. Hal tersebut bertujuan untuk mendapatkan hukum yang objektif yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum.

Analisis Data

Analisis data merupakan adalah langkah mengumpulkan, menyeleksi, dan mengubah data menjadi sebuah informasi. Selain itu juga menggunakan bahan yang diperoleh dari bahan pustaka, berupa keterangan, pengetahuan yang secara tidak langsung diperoleh melalui studi kepustakaan, tulisan ilmiah maupun sumber tertulis lainnya (Susanti, 2018).

HASIL

Konflik pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau berdampak luas. Konflik mengenai pertanahan dapat dicegah apabila menghindari penyebabnya. Sengketa-sengketa itu adalah peristiwa hukum, sehingga sebab-sebabnya dapat diketahui dan dikenali dengan kembali melihat pandangan-pandangan hukum tanah yang ada. Dari sengketa-sengketa di pengadilan, proses penyelesaian perkaranya memerlukan waktu yang lam bahkan sampai bertahun-tahun. Hal tersebut dikarenakan adanya tingkatan pengadilan yang harus dilalui mulai dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Pemerintah yang diwakili oleh instansi yang berwenang untuk mengadakan dan menyelenggarakan administrasi pertanahan apabila melakukan tugasnya dengan baik dan benar serta dapat sebaik mungkin meminimalkan terjadinya hal-hal yang dapat memicu terjadinya sengketa, maka hal-hal yang menyebabkan terjadinya sengketa dapat dihindari. Akar konflik pertanahan merupakan faktor mendasar terjadinya konflik pertanahan. Akar konflik pertanahan penting untuk diidentifikasi serta diinventarisasi guna mencari jalan keluar atau bentuk penyelesaian yang akan dilakukan. Akar konflik pertanahan secara garis besar ditimbulkan oleh hal-hal berikut:

1. Konflik kepentingan yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis;
2. Konflik struktural yang disebabkan oleh pola perilaku destruktif dan kontrol perilaku sumberdaya yang tidak seimbang;
3. Konflik nilai yaitu karena perbedaan kriteria yang digunakan mengevaluasi gagasan/perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi dan atau agama/kepercayaan;
4. Konflik data yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda dan perbedaan prosedur penilaian.

PEMBAHASAN

Konflik pertanahan dapat diartikan sebagai konflik yang lahir akibat adanya hubungan antar orang atau kelompok yang terkait dengan masalah bumi dan segala kekayaan alam yang ada. Kasus pertanahan adalah sengketa, konflik dan perkara yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian

sesuai peraturan perundang-undangan dan kebijakan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Penyebab timbulnya konflik pertanahan secara umum terbagi menjadi dua faktor yaitu faktor hukum dan faktor non hukum

a. Faktor hukum

Faktor hukum yang menjadi akar konflik pertanahan yaitu tumpang tindih peraturan hukum yang tidak menjadikan Undang-Undang Pokok Agraria sebagai undang-undang induknya. Kemudian juga karena tumpang tindih peradilan, dikarenakan ada tiga peradilan yang dapat menangani konflik pertanahan yaitu perdata, pidana dan peradilan tata usaha negara, dalam konflik tertentu salah satu pihak yang menang perdata belum tentu menang secara pidana (konflik yang disertai tindak pidana).

b. Faktor non hukum

Faktor non hukum yang menjadi akar konflik pertanahan yaitu tumpang tindih penggunaan tanah, yang merubah lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi bangunan tempat tinggal atau ruko. Kesadaran masyarakat yang meningkat, yang merubah pola pikir masyarakat menjadikan tanah sebagai sarana investasi bukan lagi sebagai sumber produksi. Pertumbuhan masyarakat yang sangat cepat serta jumlah tanah yang tetap menjadika tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi sehingga dipertahankan penguasaan tanahnya.

Banyaknya sengketa pertanahan yang terjadi di masyarakat mendapat perhatian serius dari pemerintah karena dianggap sebagai salah satu isu strategis. Oleh sebab itu pemerintah merasa perlu untuk diprioritaskan penataannya yang tertuang dalam proyeksi rencana pembangunan nasional. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 Bab 16 Butir 7.1 menyebutkan bahwa sasaran program pengelolaan pertanahan antara lain :

- a. Penegakan hukum pertanahan yang adil dan transparan untuk meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah kepada masyarakat melalui sinkronisasi peraturan perundangan pertanahan, penyelesaian konflik dan pengembangan budaya hukum;
- b. Penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan, berkelanjutan, dan menjunjung supremasi hukum;
- c. Pembentukan lembaga penyelesaian konflik agraria (Bappenas, 2019).

Selanjutnya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2005-2025 menetapkan bahwa "Menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif, sertamelaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi (Bappenas, 2019). Selain itu, perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan land reform serta penciptaan insentif/disinsentif perpajakan yang sesuai dengan luas, lokasi, dan penggunaan tanah agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah. Selain itu, menyempurnakan sistem hukum dan produk hukum pertanahan melalui inventarisasi dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan pertanahan dengan mempertimbangkan aturan masyarakat adat, serta peningkatan upaya penyelesaian sengketa pertanahan baik melalui kewenangan administrasi, peradilan, maupun alternative dispute resolution" (Bappenas, 2005). Dengan demikian penegasan di dalam RPJP 2005-2025 ini menguatkan akan bentuk penyelesaian sengketa tidak semata-mata melalui lembaga peradilan seperti yang dimaklumi sebagian besar masyarakat akan tetapi dapat ditempuh dengan bentuk atau mekanisme lain. Penyelesaian sengketa pertanahan oleh pemerintah dalam hal ini melalui kewenangan administrasi badan pertanahan lazimnya menggunakan dengan polda sebagai berikut :

- a. Pengaduan, berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon/pengadu adalah yang berhak atas tanah sengketa dengan lampiran bukti-bukti dan permohonan penyelesaiannya.
- b. Penelitian, baik berupa pengumpulan data/administratif maupun hasil penelitian fisik lapangan mengenai penguasaannya. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat atau tidaknya diproses diproses lebih lanjut.

Upaya Hukum Atas Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Lembaga Peradilan

Penyelesaian sengketa tanah yang diketahui dan dipraktikkan selama ini adalah melalui lembaga peradilan umum, karena secara umum setiap permasalahan mengenai kasus tanah dibawa oleh masyarakat ke lembaga peradilan umum. Peradilan umum adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Kekuasaan di peradilan umum dijalankan oleh :

- a) Pengadilan negeri yang merupakan pengadilan tingkat pertama yang berkedudukan di Kabupaten/Kota;
- b) Pengadilan tinggi yang merupakan pengadilan tingkat banding yang berkedudukan di Ibukota Provinsi, daerah hukumnya meliputi daerah provinsi;
- c) Kekuasaan kehakiman dilingkungan peradilan umum berpuncak pada Mahkamah Agung RI sebagai pengadilan negeri tertinggi.

Dalam penyelesaian perkara sengketa tanah di Pengadilan Umum berlaku ketentuan-ketentuan perdata seperti KUHPerdata dan ketentuan lainnya seperti UUPA. Tugas dan wewenang badan peradilan perdata adalah menerima, memeriksa, mengadili serta menyelesaikan sengketa antara pihak yang berperkara.

Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui *Alternative Dispute Resolution*

Dengan berbagai pertimbangan terutama lamanya waktu dan besarnya biaya yang dikeluarkan apabila menggunakan cara formal melalui gugatan perdata atas penyelesaian sengketa tanah, maka pilihan *out of court settlement* (penyelesaian di luar pengadilan) dapat dilakukan dengan merujuk pada Arbitrase. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 menjelaskan Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Terdapat dua macam perjanjian arbitrase sebagai sumber hukum, yaitu :

- a) *Arbitration Clause*, yaitu Perjanjian arbitrase yang disepakati dan dibuat sebelum terjadinya sengketa;
- b) *Submission Clause*, yaitu Perjanjian arbitrase yang dibuat setelah terjadinya sengketa.

Arbitrase dengan sifatnya yang informal, tertutup dan efisien diharapkan mampu menyelesaikan sengketa secara lebih cepat dan memenuhi harapan para pihak yang bersengketa. Upaya penyelesaian sengketa melalui arbitrase ini merupakan solusi penyelesaian dengan berlandaskan pada ketentuan normative yang berlaku dengan tetap memperhatikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alam. Meskipun secara umum sengketa tanah bukan merupakan objek arbitrase namun dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat bagi penyelesaian sengketa tanah secara tepat dan cepat guna memenuhi rasa keadilan para pihak yang bersengketa.

KESIMPULAN

Dari pembahasan yang telah diuraikan di atas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan bahwa upaya penyelesaian konflik yang dilakukan oleh pemerintah atas sengketa kepemilikan hak atas tanah dapat dilakukan melalui prosedur administrasi lembaga pemerintah dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional. Sejumlah aturan turunan sebagaimana implementasi dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 yang merupakan benteng hukum dalam mengantisipasi terjadinya berbagai pelanggaran dalam proses penguasaan atas tanah, sehingga diharapkan mampu memperkecil sengketa pertanahan. Apabila masih terjadi sengketa, BPN dalam hal ini Direktorat Agraria menjadi wadah mediasi dari para pihak untuk mendapatkan penyelesaian atas sengketa kepemilikan tanah. Apabila suatu sengketa kepemilikan tanah tidak dapat diselesaikan dengan bantuan pemerintah dalam hal ini Direktorat Agraria melalui jalur mediasi, maka upaya lembaga Pengadilan Umum maupun Badan Arbitrase dapat menjadi jembatan dari para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kepastian hukum atas status tanah yang menjadi objek sengketa. Tentunya dengan pemenuhan kebutuhan prinsip keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak.

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan kasih karunia-Nya dengan memberikan kesehatan dan kesempatan pada penulis sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Kepada kedua orang tua yang senantiasa tidak pernah bosan memberikan dukungan moril kepada penulis. Serta semua pihak yang membantu terselesaikannya penelitian ini. Akhir kata penulis berharap penelitian ini dapat berguna dan bermanfaat bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. 2005. Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) tahun 2005-2025', *Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*. p. 142.
- Bappenas. 2019. Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 : Indonesia Berpenghasilan Menengah - Tinggi Yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan. *Kementerian PPN/ Bappenas*. p. 313. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Fakultas D, Universitas H, Gramedia K. 2008. Kata Kunci : Kepemilikan, Hak, Tanah. 1: 63–77.
- Hukum J, Opus M, Mujib MA. 2018. Jurnal Hukum Magnum Opus Agustus 2018 Volume I, Nomor 1 Muhamad Abdul Mujib. I(1): 11–17.
- Pangemanan E. 2013. *Lex Privatum* , Vol.I/No.4/Oktober/2013', *Lex Privatum*, 1(4).
- Sari I. 2017. Hak-hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Mitra Manajemen*. 9(1): 15–33.
- Susanti. 2018. Analisa Yuridis terhadap kepemilikan alas hak milik dalam wilayah hak pengelolaan di kota Batam. *UIB Repository*. pp. 66–73.
- The Republic of Indonesia G. 1960. Law of Republic of Indonesia Number 5 of 1960 Concerning Basic Regulation for Agrarian Principle (Basic Agrarian Law). (5): 1–34.