

Analisis Yuridis: Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan

Yeni Lisa Sitorus *¹
Veronika Laurensia ²
Muhammad Fajar Hidayat ³

^{1,2,3} Universitas Maritim Raja Ali Haji

*e-mail: yenilisa3@gmail.com¹, nvero4174@gmail.com², fajar@umrah.ac.id³

Abstrak

Konflik agraria dan sengketa pertanahan di Indonesia merupakan masalah yang kompleks dan melibatkan berbagai aspek seperti sosial, ekonomi, politik, dan keamanan. Penyelesaian sengketa sering kali terhambat oleh regulasi yang tumpang tindih, birokrasi yang tidak efisien, serta ketidakseimbangan dalam kepemilikan dan penggunaan tanah. Salah satu cara penyelesaian di luar pengadilan adalah melalui mediasi, di mana pihak ketiga netral (mediator) membantu para pihak mencapai kesepakatan. Tujuan kajian ini adalah untuk memahami peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder. Sebagai mediator, BPN memiliki peran penting dalam membantu para pihak memahami sudut pandang masing-masing dan mencari solusi terbaik untuk semua pihak terkait. BPN diharapkan dapat memfasilitasi pertukaran informasi, mendorong diskusi tentang perbedaan kepentingan, persepsi, dan penafsiran mengenai situasi serta permasalahan yang dihadapi oleh para pihak.

Kata kunci: Badan Pertanahan Nasional, Sengketa Pertanahan, Mediasi

Abstract

Agrarian conflicts and land disputes in Indonesia are complex problems involving various aspects such as social, economic, political and security. Dispute resolution is often hampered by overlapping regulations, inefficient bureaucracy, and imbalances in land ownership and use. One way of settling out of court is through mediation, where a neutral third party (mediator) helps the parties reach an agreement. The purpose of this study is to understand the role of the National Land Agency (BPN) in resolving land disputes through mediation. The method used in this paper is the normative juridical research method, which is carried out by examining library materials or secondary data. As a mediator, BPN has an important role in helping the parties understand each other's point of view and find the best solution for all parties involved. BPN is expected to facilitate the exchange of information, encourage discussion about differences in interests, perceptions, and interpretations of the situation and problems faced by the parties.

Keywords: National Land Agency, Land Dispute, Mediation

PENDAHULUAN

Konflik agraria dan sengketa pertanahan di negara ini menyebar ke berbagai sektor dan sudut yang memicu konflik sosial yang lebih meluas. Isu tanah melibatkan banyak aspek yang berbeda seperti sosial, ekonomi, ekologi, politik, dan pertahanan keamanan yang saling terkait satu sama lain. Regulasi dan lembaga yang ada masih belum mampu mengatasi meningkatnya konflik dan sengketa pertanahan. Sebab utamanya adalah ketidakseimbangan dalam hal kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya yang menyebabkan timbulnya perasaan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum di kalangan masyarakat.¹ Permasalahan pertanahan terus muncul dan relevan seiring dengan pertumbuhan populasi, perkembangan pembangunan, dan semakin banyaknya pihak yang memiliki tanah untuk digunakan dalam berbagai keperluan.² Perselisihan atas kepemilikan tanah sering terjadi

¹ M Aulia Reza Utama, "Peranan Peradilan Pertanahan Dalam Penyelesaian Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan," *Badamai Law Journal* Vol.2, no.1 (2017).

² Pahlefi, "Analisis Bentuk - Bentuk Sengketa Hukum Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang - Undang Dibidang Agraria," *Majalah Hukum Forum Akademika* (Jakarta, 2014).

di Indonesia, dengan penyelesaian bisa melalui jalur peradilan maupun di luar pengadilan. Penyelesaian perselisihan kepemilikan tanah dapat dilakukan melalui jalur peradilan yang mencakup upaya hukum sivil, pidana, dan tata usaha negara, atau melalui cara non-peradilan seperti mediasi, negosiasi, dan konsolidasi.³

Masalah tingginya kasus dalam bidang pertanahan disebabkan oleh kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai hukum tanah, pejabat yang menyalahgunakan wewenang, kerjasama tidak sah antara oknum dengan pejabat pemerintah, dan kekurangan data kepemilikan tanah di Kantor Pertanahan.⁴ Karena keabsahan kepemilikan tanah sangat vital, sertifikat lah yang mengonfirmasi kepastian hukum atas tanah. Perlu diperhatikan bahwa ada batasan dan standar yang harus dipatuhi dalam kekuatan jaminan hukum yang diberikan oleh negara melalui sertifikat kepada warganya, serta sejauh mana negara membantu masyarakat dalam menangani masalah, terutama dalam sengketa tanah.⁵

Dalam konteks hukum positif, penyelesaian sengketa pertanahan umumnya dilakukan melalui mediasi. Mediasi adalah penyelesaian konflik melalui diskusi dengan mediator yang tidak memihak untuk mencapai kesepakatan bersama para pihak, di mana ini menetapkan ketentuan dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 27 mencantumkan bahwa jika ada yang mempersoalkan data fisik atau yuridis yang diumumkan, Ketua Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan berusaha menyelesaikan keberatan tersebut melalui musyawarah dalam waktu yang ditentukan.⁶ Apabila musyawarah untuk mufakat berhasil, maka akan dibuat berita acara penyelesaian dan jika perubahan terjadi, akan diupdate pada peta tanah dan daftar isian yang bersangkutan sesuai Pasal 26 ayat (1). Apabila upaya penyelesaian melalui musyawarah untuk mufakat tidak berhasil, Panitia Ajudikasi dan Kepala Kantor Pertanahan akan memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang keberatan untuk mengajukan gugatan terkait data fisik dan/atau data yuridis yang dipersengketakan ke Pengadilan.⁷

Berdasarkan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 24 mengenai Pendaftaran Tanah, terdapat ketentuan mengenai penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur alternatif dengan petunjuk musyawarah untuk mencapai mufakat. Tujuan mediasi dalam penyelesaian sengketa adalah agar pihak-pihak yang berselisih dapat berdiskusi secara pribadi dengan bantuan mediator yang netral.⁸ Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi.

METODE

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif atau yang sering disebut juga sebagai metode penelitian hukum normatif, yang merupakan pendekatan dalam penelitian hukum kepustakaan dengan menganalisis bahan-bahan pustaka atau data sekunder. Pendekatan ini menggunakan metode berpikir deduktif untuk menarik kesimpulan dari prinsip umum yang telah terbukti kebenarannya, yang kemudian diterapkan pada kasus – khusus khusus.⁹ Dengan demikian, analisis objek dalam pendekatan ini bersifat kualitatif, mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

³ A. B. Djafar, *Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Mediasi. Materi Ajar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasila* (Jakarta: Universitas Pancasila, 2011).

⁴ Tim Penulis Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Penyelesaian Sengketa Konflik Tanah*. (Jakarta: Tim Penulis Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2018).

⁵ M. S. Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah: Potensi Penerapan Alternative Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*. (Jakarta: Kompas, 2008).

⁶ D. Ginting, *Penyelesaian Sengketa Tanah*. (Jakarta: BPHN Republik Indonesia, 2013).

⁷ R. Al-Minfa, *Buku Pedoman Anggota Mediator Masyarakat Indonesia*. (Jakarta: DPP Mediator Masyarakat Indonesia Press, 2020).

⁸ Salundik dan Edi Sumitro, "Tinjauan Yuridis Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah Di Luar Pengadilan," *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai* Vol.5, No.2 (2020).

⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2003).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan dan mengembangkan administrasi pertanahan. Salah satu tugas yang dilakukan oleh BPN adalah menyelesaikan masalah-masalah pertanahan. Penyelesaian konflik properti melalui mediasi oleh BPN harus didukung oleh wewenang yang legal sesuai dengan peraturan hukum. Keputusan Kepala BPN RI No. 11/2009 telah ditetapkan untuk menangani sengketa, konflik, dan perkara Pertanahan dengan efektif sesuai dengan Keputusan Kepala BPN Nasional No. 34/2007. Salah satu cara menyelesaikan masalah pertanahan adalah melalui Mediasi, yang melibatkan perundingan dengan mediator netral untuk mencari penyelesaian yang disetujui oleh semua pihak. Petunjuk Teknis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 05/JUKNIS/D.V/2007 (Keputusan Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007) mengatur tata cara Pelaksanaan Mediasi yang diterbitkan di Jakarta pada 31 Mei 2007.¹⁰ Penyelesaian konflik properti melalui mediasi oleh BPN harus didasarkan pada kewenangan yang sah sesuai dengan hukum yang berlaku. Ini merupakan titik tolak yang penting bagi BPN dalam mengangkat mediator untuk penyelesaian konflik tanah, karena tanah terikat oleh hukum publik dan privat sehingga tidak semua konflik tanah dapat diselesaikan melalui mediasi, hanya konflik tanah yang sepenuhnya diatur oleh pemegang hak yang bisa diselesaikan melalui mediasi. Maka, pembatasan-pembatasan diterapkan dalam kesepakatan untuk penyelesaian sengketa melalui mediasi agar putusan mediasi tetap sesuai hukum dan dapat diterapkan dengan efektif di lapangan.¹¹

Penyelesaian konflik lahan melibatkan penyelesaian masalah tanah oleh BPN dan juga tindakan tindak lanjut oleh lembaga lain. Menyangkut masalah pertanahan yang diajukan, BPN memiliki kekuasaan sendiri dalam mengatasi permasalahan tersebut. Kewenangan BPN telah dijelaskan secara rinci dalam Keputusan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2001 mengenai Struktur Organisasi dan Tugas BPN. Menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tatacara Penanganan Sengketa Pertanahan, sengketa pertanahan didefinisikan sebagai perbedaan pendapat mengenai:¹²

1. Keabsahan suatu hak;
2. Pemberian hak atas tanah;
3. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan.

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

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

Untuk menyelesaikan sengketa tersebut dengan memberikan perlakuan yang adil kepada semua pihak, dilakukan penawaran terbuka bagi mereka untuk memberikan pendapat mengenai permasalahan tersebut. Selain itu, dalam situasi-situasi khusus mereka bisa diberikan kebebasan untuk membuat keputusan tentang cara menyelesaikan masalah mereka sendiri. Dalam hal ini BPN hanya menjalankan keputusan administratif sebagai solusi yang telah disetujui untuk menyelesaikan masalah. Dengan melakukan mediasi, BPN memiliki kekuasaan dalam menyelesaikan masalah sehingga dapat memengaruhi keputusan penyelesaian masalah untuk

¹⁰ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah* (Bandung: Mandar Maju, 1991).

¹¹ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003).

¹² "Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan." (1999).

mencapai keadilan dan kemanfaatan, serta memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Sehingga, mediasi yang dilakukan oleh BPN bersifat autoritatif.¹³

Sementara itu, penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh BPN dimulai dengan penggugat melaporkan gugatannya ke kantor BPN. Seksi tata usaha membuat surat rekomendasi untuk seksi sengketa mengenai penanganan permasalahan. Setelah itu, pihak yang terlibat dalam sengketa, konflik, atau perkara akan menerima surat panggilan untuk menghadiri pertemuan negosiasi guna mencapai kesepakatan. Setelah kesepakatan dari semua pihak untuk menyelesaikan masalah melalui lembaga mediasi, seksi sengketa, konflik, dan perkara membuat berita acara untuk melaksanakan mediasi. Setelah Berita Acara dibuat, mediator yang merupakan BPN akan mengatur mediasi antara kedua pihak yang sedang bersengketa untuk mencapai putusan yang menguntungkan bagi kedua belah pihak. Jika kedua pihak yang bertengkar setuju dengan keputusan mediator, keputusan tersebut akan dijalankan. Sementara tindak lanjut keputusan tersebut dilakukan melalui tindakan administratif yakni penyelesaian sengketa itu. Perjanjian perdamaian, berita acara, notulis, dan laporan berperan sebagai dokumen tertulis dalam merumuskan putusan penyelesaian sengketa oleh kepala BPN, sedangkan BPN yang melakukan perubahan data sebagai hasil penyelesaian sengketa. Dalam penyelesaian mediasi, keputusan harus disetujui oleh semua pihak yang terlibat, mediator, dan saksi-saksi.¹⁴

Penyelesaian konflik lahan dengan bantuan lembaga mediasi yang diselenggarakan oleh BPN biasanya memperhatikan dua prinsip utama, yaitu: a. Fakta-fakta formal yang menjadi dasar permasalahan yang terkait; b. Desire for freedom of the disputing parties towards the disputed object. Sebagai penengah, BPN bertugas membantu pihak-pihak untuk saling memahami dan mencari hal-hal penting bagi mereka. Mediator membuat pertukaran informasi lebih mudah, mendorong diskusi tentang perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran situasi, serta mengatur ekspresi emosi. Ini menunjukkan bahwa mediator berperan dalam membimbing pihak-pihak untuk memfokuskan pada masalah utama dan mendiskusikan tentang tujuan dan kepentingan bersama. Mediator akan secara rutin berinteraksi secara langsung dengan semua pihak yang terlibat. Sebagai perantara informasi antara pihak-pihak, mediator akan memiliki pengetahuan lebih banyak tentang sengketa dan masalah daripada pihak-pihak dan dapat menilai apakah ada dasar untuk mencapai kesepakatan.¹⁵

KESIMPULAN

BPN memiliki kewenangan sendiri dalam mengatasi permasalahan pertanahan dan memiliki struktur organisasi yang jelas dalam mengelola administrasi pertanahan. Salah satu tugas BPN adalah menyelesaikan masalah-masalah pertanahan melalui mediasi, yang melibatkan perundingan sebagai mediator netral untuk mencari penyelesaian yang disetujui oleh semua pihak. Penyelesaian konflik properti melalui mediasi oleh BPN harus didasarkan pada kewenangan yang sah sesuai dengan hukum yang berlaku. Keputusan Kepala BPN RI No. 11/2009 dan Keputusan Kepala BPN Nasional No. 34/2007 mengatur tata cara pelaksanaan mediasi yang efektif. Penanganan masalah pertanahan melalui lembaga mediasi oleh BPN biasanya didasarkan pada dua prinsip utama yaitu: kebenaran-kebenaran formal dari fakta-fakta yang mendasari permasalahan dan keinginan yang bebas dari para pihak yang bersengketa terhadap objek yang disengketakan. Proses mediasi dimulai dengan penggugat melaporkan gugatannya ke kantor BPN. Setelah itu, pihak yang terlibat dalam sengketa akan menerima surat panggilan untuk menghadiri pertemuan negosiasi guna mencapai kesepakatan. Jika kedua pihak yang bersengketa setuju dengan keputusan mediator, keputusan tersebut akan dijalankan melalui tindakan administratif. Dokumen tertulis seperti perjanjian perdamaian, berita acara, notulis, dan laporan berperan

¹³ A. Nurfaradiba, A. S. S., Saleng, A., & Tenrifamauri, "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," *Nagari Law Review* Vol. 1, No (2018).

¹⁴ Herwandi, "Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara, Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang" (Universitas Diponegoro, 2010).

¹⁵ Gary Goodpaster, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa Dalam Seri Dasar-Dasar Hukum Ekonomi Arbitrase Di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995).

sebagai dokumen dalam merumuskan putusan penyelesaian sengketa oleh kepala BPN. Keputusan mediasi harus disetujui oleh semua pihak yang terlibat, mediator, dan saksi-saksi. Penyelesaian sengketa melalui mediasi oleh BPN bersifat autoritatif dan memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Dengan demikian, penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh BPN harus dilakukan dengan kewenangan yang sah, berdasarkan peraturan hukum, dan dengan prinsip-prinsip yang jelas untuk mencapai keadilan dan kemanfaatan bagi semua pihak yang terlibat.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Minfa, R. *Buku Pedoman Anggota Mediator Masyarakat Indonesia*. Jakarta: DPP Mediator Masyarakat Indonesia Press, 2020.
- Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2003.
- Djafar, A. B. *Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Mediasi. Materi Ajar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasila*. Jakarta: Universitas Pancasila, 2011.
- Gary Goodpaster. *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa Dalam Seri Dasar-Dasar Hukum Ekonomi Arbitrase Di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Ginting, D. *Penyelesaian Sengketa Tanah*. Jakarta: BPHN Republik Indonesia, 2013.
- Herwandi. "Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara, Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang." Universitas Diponegoro, 2010.
- M Aulia Reza Utama. "Peranan Peradilan Pertanahan Dalam Penyelesaian Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan." *Badamai Law Journal* Vol.2, no. (2017).
- Nurfardiba, A. S. S., Saleng, A., & Tenrifamauri, A. "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." *Nagari Law Review* Vol. 1, No (2018).
- Pahlefi. "Analisis Bentuk – Bentuk Sengketa Hukum Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang – Undang Dibidang Agraria." *Majalah Hukum Forum Akademika*, Jakarta, 2014.
- Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan. (1999).
- Rachmadi Usman. *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti3, 2003.
- Rusmadi Murad. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju, 1991.
- Salundik dan Edi Sumitro. "Tinjauan Yuridis Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah Di Luar Pengadilan." *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai* Vol.5, No. (2020).
- Sumardjono, M. S. *Mediasi Sengketa Tanah: Potensi Penerapan Alternative Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Kompas, 2008.
- Tim Penulis Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Penyelesaian Sengketa Konflik Tanah*. Jakarta: Tim Penulis Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2018.