

Dilematika Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya dalam Perspektif Hukum Positif

Oleh: Iswantoro*

Abstract

Problems of land disputes issues from time to time increased both the quality and quantity. The reason is because the needs of an increasingly complex use of land, while land availability is very limited. Besides, the cause can be triggered by the government regulations that make legislation happen to overlap and disharmony in the implementation. This problem coupled with a lack of understanding of the law in society as a result of acts committed against the land he owned, and the publication of the registration system which adopts negative publicity, making the lawsuit and opening faucets to objections from other parties on the ground that have been registered. The inequality in land ownership, and the rights of dual certificates and land use that does not comply with the permit location, allocation, use, and make use of the land into the complex problems of land disputes.

It is also encouraged in the historical experience of our long agrarian law as a result of government policy that has a tendency that the land be used for a political commodity. It should be understood as well the condition of land administration in times past were less orderly also be a driving force of land disputes. With this condition need to be made as a container seeking justice, legal protection and law enforcement, namely the judiciary for its container. Besides settling land disputes can melalui administrative channels that BPN, and Mediation, Reconciliation and ADR, which greatly contributed to the completion of their work land disputes. Therefore necessary stakeholders so that these ideals can be realized.

Abstrak

Problematika sengketa pertanahan dari waktu ke waktu mengalami peningkatan baik kualitas maupun kuantitas permasalahannya. Penyebabnya dikarenakan kebutuhan penggunaan tanah yang semakin kompleks, sementara ketersediaan tanah sangat terbatas. Disamping itu penyebabnya dapat dipicu adanya regulasi pemerintah yang menjadikan peraturan perundang-undangan menjadi tumpang tindih dan terjadi disharmonisasi dalam pelaksanaannya. Problem ini ditambah dengan adanya kurang pemahaman hukum dalam masyarakat sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukan terhadap tanah yang dimilikinya, dan adanya system publikasi pendaftaran yang menganut system publikasi negative, membuat kran untuk terbukanya gugatan dan keberatan dari pihak lain atas tanah yang sudah didaftarkan. Terjadinya ketimpangan dalam kepemilikan tanah, serta adanya alas

* Dosen Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Email: Iswan_uin@yahoo.com

bak double sertifikat dan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan izin lokasi, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadikan problematika sengketa pertanahan menjadi kompleks.

Hal ini juga didorong pengalaman sejarah dalam hukum agraria kita yang panjang sebagai akibat politik pemerintah yang mempunyai tendensi bahwa tanah dipakai untuk komoditi politik. Perlu dipahami juga kondisi administrasi pertanahan dimasa-masa yang lalu yang kurang tertib juga menjadi pendorong timbulnya sengketa pertanahan. Dengan kondisi ini perlu dibuatkan wadah sebagai pencari keadilan, perlindungan hukum dan penegakan hukum, yaitu adanya lembaga peradilan untuk wadahnya. Disamping itu penyelesaian sengketa pertanahan dapat melalui jalur administrasi yaitu BPN, dan Mediasi, Rekonsiliasi serta ADR, yang mana kiprahnya banyak menyumbang penyelesaian sengketa pertanahan. Oleh karena diperlukan stakeholder agar cita-cita tersebut dapat terwujud.

Kata kunci: dilematika, sengketa pertanahan, penyelesaian, hukum positif

A. Pendahuluan

Negara Republik Indonesia sebagai Negara berdaulat, mempunyai sejarah panjang dan memerlukan waktu yang lama untuk memperoleh kemerdekaannya. Untuk meraih kemerdekaannya, sebagai salah satu Negara yang berdaulat, secara yuridis formal terbentuk pada proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, setelah Sukarno membacakan teks Proklamasi. Seiring dengan eksistensi Republik Indonesia, untuk menjalankan roda pemerintahan diperlukan adanya lembaga Negara dan seperangkat peraturan perundang-undangan sebagai acuan untuk menjalankan pemerintahan. Hal ini mendasar, mengingat eksistensi Indonesia adalah Negara Hukum seperti termaktub dalam UD 1945.

Dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan, dilatar belakangi oleh system politik yang melingkupinya dan terkait dengan pemerintah yang berkuasa. Kondisi ini berimbas juga terhadap munculnya peraturan perundang-undangan dalam bidang hukum agraria termasuk Hukum tanah. Implikasi dari kondisi tersebut adalah adanya peraturan perundang-undangan yang responsif dan peraturan perundang-undangan yang represif. Pergulatan politik dan hukum di Indonesia selalu mewarnai corak hukum dimaksud, yang berkorelasi dengan rezim kekuasaan atau pihak yang berkuasa.

Problematika pertanahan di Indonesia bersifat structural, artinya problem pertanahan muncul sebagai proses *hegemonic* melalui proses politik yang panjang. Disamping itu juga dapat melalui serangkaian proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah, disamping problem pertanahan juga muncul sebagai minimnya kesadaran dan pendidikan hukum masyarakat. Jadi pemicu problematika pertanahan di Indonesia disebabkan

dominannya adalah proses politik, kebijakan pertanahan yang dilakukan dalam kurun waktu yang panjang berdasar sejarah bangsa Indonesia.

Sejarah dan kondisi pertanahan di Indonesia dibangun melalui keanekaragaman system adat, budaya dan system politik yang dibangun pemerintah. Kondisi demikian memunculkan sengketa prinsipiil dalam bidang pertanahan yang solusinya memerlukan keterpaduan semua pihak atau *stakeholders*.

Masing-masing adat dan wilayah, kesatuan social, kesatuan hukum kemasyarakatan mempunyai karakteristiknya yang beraneka warna. Konfigurasi politik dan hukum di Indonesia selalui mewarnai wajah hukum agrarian di Indonesia. Kita belum bisa melakukan konsolidasi plitik, social dan hukum pertanahan. Politik dan hukum pertanahan di Indonesia belum berkembang secara signifikan dan taat azas, sebagai penegakan hukum.

Tonggak sejarah dalam hukum agraria baru muncul, setelah tanggal 24 September 1960, dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) atau Peraturan Dasar Pokok Agraria yang bertujuan untuk unifikasi dalam bidang hukum agraria. Sebagai hukum agraria nasional UUPA bertujuan: meletakkan dasar-dasar penyusunan Hukum agrarian nasional, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat.

Hal yang perlu diingat, perjuangan UUPA sebagai peraturan pokok, untuk meraih tujuannya memerlukan peraturan pelaksanaan agar berlaku secara efektif. UUPA sebagai mekanisme konsolidasi pertanahan memerlukan usaha untuk mewujudkannya. Sebagian karena aturan-aturan operasionalnya belum secara komprehensif dikembangkan dan sebagian lainnya karena dinamika pembangunan dan adanya *psychological and political barrier* bagi sebagian kita untuk mengimplementasikannya secara konsisten.¹

Latar belakang tersebut, menimbulkan afek yang rumit yang menyertai proses solusi sengketa pertanahan. Varian dari sengketa pertanahan menyangkut hak-hak atas tanah missal luas tanah, subyek hak atas tanah, dan aktifitas masyarakat secara luas, pengadaan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum serta kebijakan landreform yang belum optimal. Untuk menyingkap beberapa problematika dalam bidang pertanah diperlukan cara atau mekanisme, kewenangan dan eksistensi lembaga yang kredibel.

¹Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan, Rangkainya Tulisa dan Materi ceramah*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2007), p. vi.

Sengketa pertanahan yang bersifat struktural harus dilakukan secara sistemik dengan mengatasi akar persoalannya harus dipahami terlebih dahulu. Dengan metode ini problematika yang muncul benar-benar bisa diselesaikan secara elegan yaitu kepastian hukum. Penegakan hukum dan keadilan sebagai pilar yang harus diperhatikan.

Dari kondisi diatas artinya, persoalan pertanahan disebabkan permasalahan structural yang berimbas kepada azas penegakan dan perlindungan hukum masyarakat terganggu. Hal ini memicu konflik-konflik pertanahan secara sporadic diberbagai daerah sebagai akibat disharmonisasi peraturan yang satu dengan yang lain serta tidak lengkapnya peraturan, disamping dengan adanya sejarah dan karakteristik daerah yang bervariasi, hal ini menambah kompleksitas problematika pertanahan. Dengan latar belakang ini penulis mencoba untuk mengupas *Dilematika Sengketa Pertanahan Dan Penyelesaiannya Dalam Perspektif Hukum Positif*. Alternatif penyelesaiannya bisa melalui lembaga formal maupun non formal dengan landasan yuridis berdasar UPA dan peraturan organiknya.

B. Sengketa Hak-Hak Atas Tanah Dan Penyelesaiannya

Bila kita membahas tentang hak-hak atas tanah, maka dasar hukum yang dipakai adalah Pasal 4 ayat(1) UUPA, yaitu “Dasar hak menguasai dari Negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada yang dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”

Selanjutnya peraturan lebih lanjut diatur dalam pasal 16 ayat (1)UUPA yaitu hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:

1. hak milik,
2. hak guna usaha,
3. hak guna bangunan,
4. hak pakai,
5. hak sewa, hak membuka tanah,
6. hak memungut hasil hutan,
7. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Problematika hak-hak atas tanah perlu dicermati, mengingat berdasar secara umum konflik lahan masih tinggi. Menurut Indriaswati Dyah Saptaningrum SH, LLM, Direktur Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (eLSAM) mengungkapkan dari besar luasan lahan, tercatat

tahun 2011 mencapai 472.048,44 hektar. *“Berdasar data BPN konflik lahan sampai Januari 2010 mencapai 9.471 kasus”*²

Sedangkan anggota omisi III DPR-RI, Ir. Martin Hutabarat mengatakan, dari seluruh wilayah Indonesia Provinsi Sumut merupakan wilayah yang sangat tinggi terjadinya konflik soal tanah. Dikatakannya, untuk menghilangkan permasalahan yang tinggi di Sumut, pihaknya minta kepada Gubsu, Kapoldasu, dan BPN Sumut untuk segera mengambil langkah-langkah dan solusi.³

Selanjutnya disimpulkan bahwa banyaknya sumber konflik, perkara dan sengketa tanah antara warga dengan pihak perkebunan maupun pengembang di Kabupaten/kota di Sumut tidak terlepas dari ketidakseriusan pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menuntaskan penyelesaian sengketa yang terjadi.⁴ Hal yang perlu dicermati adalah BPN tidak serius untuk menyelesaikan konflik, padahal dalam struktur organisasi ada bagian yang spesifik mengurus konflik pertanahan.

Menurut Kabag Ops Kombes Pol. Iwan Hari Sugiarto, dari data sejak 2005 hingga 2011, ada 2833 kasus atas permasalahan tanah. Sebanyak 2498 kasus sengketa antara warga dengan warga atau kelompok masyarakat, 143 kasus berkaitan dengan konflik warga dengan badan hukum yakni berkaitan dengan PTPN II 73 kasus, PTPN III sebanyak 22 kasus, dan PTPN IV 12 kasus, sisanya bermasalah dengan instansi. Pihak kepolisian menemui kendala diantaranya berkaitan dengan status kepemilikan atas hak dan batas objek tanah yang tidak jelas.⁵

Berdasarkan adanya beberapa kasus diatas, maka sebenarnya kasus-kasus yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah dapat diminimalisir, yaitu adanya filosofi bahwa hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, karena kewenangannya dibatasi. Batasan pelaksanaan kewenangan hak oleh pemegang hak antara lain:

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” (Pasal 6).

“Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian, pada dasarnya diwajibkan untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan” (Pasal 10 ayat 1).

“Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah wajib memelihara tanahnya, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya” (Pasal 15).

²Keadulatan Rakyat , Dies Natalis UGM *Konflik Lahan Masih Tinggi*, seperti yang disampaikan Indriaswati, Direktur (eLSAM), Yogyakarta, 17 Februari 2012, p. 8.

³Renvoi, 03 Februari 2012, *BPN Bertanggung Jawab Atas Sengketa Tanah di Sumut*, Jakarta, p, 55.

⁴*Ibid*

⁵*Ibid*

“Setiap pemegang hak dilarang menelantarkan tanah” (tersebar dalam beberapa pasal)⁶

Apabila dicermati, sebenarnya alas hak adalah menjadi unsur utama terhadap konflik pertanahan. Dan ketika alas hak atas tanah sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya berarti pemegang hak atas tanahnya terdaftar dalam dokumen pendaftaran tanah, maka sebenarnya ini dapat mencegah konflik pertanahan karena kepastian hukum menjadi jelas.

Oleh karena itu dalam perspektif ini, tanah selalu berhubungan dengan orang dan badan hukum, yang sejatinya memerlukan kepastian hukum akan haknya tersebut. Disamping itu diperlukan pula perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang bersangkutan yaitu perlindungan terhadap hubungan hukumnya serta perlindungan terhadap pelaksanaan haknya. Kepastian tentang letak dan batas-batas tanah juga menjadi krusial, karena konflik pertanahan biasanya juga menyangkut tanda batas tanah. Konklusinya adalah setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subyek, obyek serta perlindungan hukum dan dalam pelaksanaan kewenangan hak tersebut.

Persoalan kepastian hukum menjadi krusial untuk dibahas terkait dengan problematika dalam pertanahan, apalagi bila kita kaitkan dengan sistem publikasi atau stelsel dalam pendaftaran tanah seperti yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. PP Nomor 24 Tahun 1997 mengacu pada Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Perlu diketahui terkait kepastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah berdasar PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menganut system publikasi atau stelsel negatif, hal ini berarti, Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam pendaftaran tanah. Konsekuensi ini adalah meskipun telah dilakukan pendaftaran tanah atas suatu bidang tanah tertentu, dan sudah diterbitkan sertifikat tanahnya, maka masih dimungkinkan terbukanya gugatan atau tuntutan dan keberatan dari pihak lain terhadap bidang tanah yang sudah didaftarkan dan sudah diterbitkan sertifikat atas bidang tanah tersebut. Hal ini berimplikasi terbukanya konflik dan problematika dalam pertanahan terkait dengan hak-hak atas tanah.

Dijelaskan lebih lanjut bahwa sertifikat hak atas tanah adalah sebagai pembuktian yang kuat sepanjang tidak ada pihak yang bisa membuktikan sebaliknya. Jaminan kepastian hukum diberikan sepanjang data fisik, data

⁶Rusmadi Murad *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, p. 72.

administrasi dan data yuridis sudah tercantum dalam dokumen pendaftaran tanah sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya di lapangan.

Dengan stelsel negatif dalam pendaftaran tanah, penetapan suatu hak atas tanah didasarkan penetapan suatu hak atas tergantung sepenuhnya pada alas data yang disampaikan pemohon untuk memenuhi persyaratan haknya, konsekuensinya bila data yang diberikan pemohon tidak sesuai dengan yang sebenarnya maka hak atas tanah yang diterbitkan pemerintah mengandung cacat hukum, yang mana ini menjadi dasar pembatalan sertifikat haknya.

Perlu difahami bahwa berkaitan dengan problematika hak-hak atas tanah, dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

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

Yaitu hak atas tanah yang lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah ini macamnya belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak sewa Tanah Pertanian.⁷

Kontribusi terbesar problematika pertanahan berada pada hak atas tanah yang bersifat tetap, yang mana untuk penyelesaian sengketa harus dengan solusi yang tepat. Sengketa adalah perbedaan pendapat mengenai:

- a. keabsahan suatu hak;
- b. pemberian hak atas tanah;
- c. pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya, antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan pihak-pihak yang berkepentingan adalah pihak-pihak yang merasa mempunyai hubungan hukum dengan bidang tanah tertentu atau pihak lain yang kepentingannya terpengaruh oleh status hukum tanah

⁷Urip Santoso., *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada media group, 2005), p. 88-89.

tersebut.⁸

Problematika petanahan yang terkait dengan sengketa pertanahan bisa diklasifikasikan berdasarkan atau bersifat politis, beraspek social ekonomi, bersifat keperdataan, dan sengketa pertanahan bersifat administratif. Sengketa yang beraspek politis lebih banyak tidak berdasar aspek hukum tetapi melalui isu-isu populis sehingga terbentuk opini masyarakat yang muaranya terjadi ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah. Titiknya nanti adalah adanya gangguan social, politik, kebijakan dan keamanan nasional-regional.

Kreasi dari sengketa pertanahan yang bersifat politis gejalanya dalam bentuk demo atau unjuk rasa, pressure atau penekanan-penekanan kepada lembaga pemerintah, hal ini biasanya dilakukan oleh lembaga yang bisa mengapresiasi kepentingannya misalnya: LSM, Komnas Ham, Ombudsman dan lain-lain. Wujud sengketa pertanahan yang bersifat strategis umpamanya: *reclaiming action*, pengembalian tanah garapan yang dikuasai pihak lain, penyerobotan tanah, tuntutan pengembalian tanah oleh masyarakat hukum adat terkait hak ulayat, tuntutan pengembalian tanah yang tidak sesuai dengan ijin lokasi, tuntutan tanah terkait dengan pengadaan tanah oleh negara untuk kepentingan umum yang tidak sesuai prosedur dan lain-lain.

Sedangkan sengketa pertanahan yang beraspek social ekonomi muncul sebagai akibat adanya ketimpangan ekonomi masyarakat terutama ketidakadilan antara pemilik tanah yang mempunyai bidang tanah luas dengan masyarakat yang mempunyai tanah dalam skala kecil. Kondisi ini mendorong upaya terjadinya penyerobotan tanah yang bertujuan menyambung hidup sebagai adanya ketimpangan sosial ekonomi. Penyebab terjadinya konflik ini akibat pola pengawasan pemerintah yang kurang optimal dan dari subyek hukum pemegang hak atas tanah yang tidak mengindahkan rambu-rambu hukum agraria yang berkaitan dengan adanya kewajiban pemegang hak terhadap tanahnya. Kewajiban-kewajiban tersebut antara lain: mengusahakan tanah secara aktif, tanah tidak boleh dilerantarkan, harus menjaga kesuburan tanah dan mencegah rusaknya dan harus digunakan sesuai peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan pemerintah terhadap hal-hal diatas belum optimal, hal ini sering menyebabkan kecemburuan social dalam masyarakat yang menjadi embrio pemicu konflik pertanahan dalam masyarakat. Penegakan hukum sebagai hasil pengawasan yang dilakukan terhadap subyek hukum yang menguasai tanah yang dilakukan pemerintah harus menjadikan *leader*, sehingga akan bermuara terjadi kepastian hukum dalam masyarakat. Bila hal ini dilakukan

⁸ Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, p. 77.

maka dapat menekan terjadinya konflik pertanahan yang bersifat social ekonomi meskipun tidak mutlak.

Menyangkut problematika pertanahan yang terkait dengan sengketa yang beraspek keperdataan adalah dilakukan baik oleh pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan terhadap obyek hak yaitu tanah. Yang menjadi problematika biasanya menyangkut kepastian hak atas tanah yang bersangkutan. Hal ini beralasan, karena proses penetapan hak atas tanah yang muaranya adalah penerbitan sertifikat hak atas tanah sangat ditentukan ketersediaan data fisik, data administrasi, dan data yuridis.

Data-data tersebut diatas nantinya akan diserahkan kepada Kantor Pertanahan sebagai bahan penentuan obyek hak atas tanah. Seandainya data yang disampaikan para pihak mengandung kelemahan-kelemahan maka secara otomatis akan mempengaruhi kualitas kepastian hukum mengenai hak atas tanah, yang mana hal ini pada suatu saat pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dapat dibatalkan, karena mengandung cacat administrasi maupun cacat yuridis.

Sistem publikasi dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menganut system publikasi negatif, meskipun ada clausula yang mengarah ke system pembuktian yang positif. Atas alasan ini maka Negara tidak dapat menjamin sepenuhnya bahwa data yang disajikan pemerintah mengandung kebenaran yang mutlak. Oleh karena seandainya data fisik, data administrasi, dan data yuridis tidak cocok dengan kondisi yang sebenarnya dilapangan, dan tidak sinkron dengan data yang sudah dibukukan dalam buku tanah dan sudah tercantum dalam sertifikat hak atas tanah, maka sertifikat tanah yang bersangkutan terbuka digugat atau dimungkinkannya pihak ketiga untuk mengajukan keberatan.

Walaupun PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menganut system publikasi negatif, tidak serta merta dalam memproses suatu hak atas tanah Badan Pertanahan Nasional bersikap pasif. Terkait dengan Hukum Administrasi Negara maka Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL), wajib menjadi pedoman kerja setiap organ pemerintahan termasuk Badan Pertanahan Nasional dalam kerangka *publik service*. Asas-asas tersebut antar lain Asas Kecermatan, Asas Kepatutan, Asas Keadilan, Asas Kehati-hatian dan lain-lain.

Dalam proses pemberian hak atas tanah, Badan Pertanahan Nasional menggunakan standar tersebut diatas termasuk ketelitian yang dapat dipertanggungjawabkan dengan cara dilakukan penelitian riwayat tanah, penetapan batas secara *contradictoire delimitatae*, diumumkan serta dibukanya kesempatan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyampaikan keberatan.⁹ Dengan adanya proses yang kompleks dimungkinkan kesalahan-kaesalahan dapat ditekan sekecil mungkin dengan

⁹*Ibid*, p. 81

tujuan kepastian pemberian hak atas tanah, nantinya tepat sasaran dan kualitas kepastian hukum menjadi terwujud.

Sengketa pertanahan yang bersifat administratif, biasanya disebabkan oleh beberapa factor, antara lain: Kesalahan penerapan peraturan, kesalahan subyek hak dan obyek hak, kesalahan status hak, kesalahan prioritas hak dan kesalahan penetapan letak, luas dan batas bidang tanah. Sengketa pertanahan yang bersifat administrasi lebih banyak disebabkan ketidak cermatan dalam penetapan hak yang dilakukan oleh pejabat yang berwenah di Badan Pertanahan Nasional. Oleh karena itu biasanya penyelesaian dari problematika ini biasanya dilakukan secara administrasi dalam bentuk revisi atau perbaikan atau ralat, pembatalan oleh pejabat yang berwenag seperti dalam Hukum Administrasi Negara. Apabila permasalahan tersebut tidak dapat dilakukan oleh pejabat administrasi Negara, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan.

Bila dicermati dari pemaparan tersebut diatas sebenarnya problematika pertanahan yang berakait dengan sengketa pertanahan disebabkan oleh: administrasi pertanahan dimasa lau yang kurang tertib, hal ini disebabkan SDM, sarana prasarana yang kurang memadai, adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan dalam mengatur peraturan yang sejenis, adanya penerapan hukum yang tidak konsisten dan adanya penegakan hukum yang belum dilaksanakan secara konsisten.

C. Sengketa Pertanahan dalam Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum dan Penyelesaiannya

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagai dasar hukum adalah Keppres Nomor 55 tahun 1993 yang mulai berlaku tanggal 17 Juni 1993, dan selanjutnya dirubah dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005, dan Perpres ini mulai berlaku tanggal 3 Mei 2005 berdasar pasal 24 Perpres Nomor 36 Tahun 2005. Berdasar pasal 23 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 maka Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tidak berlaku. Berdasar Perpres Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan embangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu Perpres Nomor 65 Tahun 2006, maka ada beberapa revisi terhadap Perpres Nomor 35 Tahun 2006.

Yang dimaksud Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berdasar Perpres Nomor 65 Tahun 2006, Pasal 1 menyatakan ^拾 Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dalam Pasal 2 ayat (1), menyatakan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Dalam pelaksanaannya, terkait dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sering mengalami kesulitan dan rentan terhadap konflik, hal ini disebabkan adanya sensitifitas dari orang atau badan yang terkena dampak pengadaan tanah, terkait dengan besarnya ganti rugi, dan prioritas orang yang berhak atas hak atas tanah yang bersangkutan. Mekanisme pengadaan tanah memang didahului dengan penyusunan proposal tentang rencana tanah yang akan dipakai oleh suatu instansi pemerintah untuk kepentingan umum. Pertama-tama dibentuk Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, paling banyak 9 orang, dan penunjukan Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah, hal diatas bila tanah yang akan dijadikan obyek pengadaan tanah adalah lebih dari 1 (satu) hektar. Untuk pengadaan tanah yang kurang dari satu hektar, dilaksanakan dengan jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati para pihak tanpa bantuan Panitia Pengadaan Tanah Tingkat Kabupaten /Kota.

Kendala yang dihadapi terhadap pelaksanaan pengadanan tanah adalah pembebasan tanah atau lahan. Kendala ini sudah diantisipasi dengan rencana disahkannya terhadap Rencana Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (RUUPTBUKU) menjadi Undang-undang. Dalam RUUPTBUKU, waktu penyelesaian pengadaan tanah maksimal 256 hari. Dengan ini maka kegiatan pengadaan tanah lebih efektif. Ketua Panitia khusus Undang-undang Pengadaan tanah Daryatmo Mardiyanto menyatakan, substansi penting dalam UU itu, adanya penjelasan secara spesifik mengenai kriteria kepentingan umum agar tidak terjadi penyalahgunaan pengadaan tanah dengan dalih kepentingan umum.¹⁰

Yang perlu dicermati lagi, dalam undang-undang yang baru adalah adanya kehadiran konsultasi public dalam tahap perencanaan pengadaan tanah. Jika dalam konsultasi public tidak ditemukan titik temu atau kesepakatan para pihak, maka pihak yang berhak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada pemerintah. Selanjutnya pemerintah melalui Gubernur dapat membentuk tim pengkaji keberatan itu, selanjutnya mengambil keputusan. Jika Gubernur menolak keberatan, pihak yang berhak atas tanah diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) hingga ke Mahkamah Agung.

Hal yang baru dalam rancangan undang-undang pengadaan tanah adalah dibentuknya lembaga penilai independent untuk menentukan besarnya ganti rugi atas tanah. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang

¹⁰*Ibid*, p. 24.

disepakati para pihak. Diharapkan dengan eksistensi lembaga independent akan benar-benar obyektif dan transparan terkait dengan besarnya ganti rugi, mengingat sensitifitas dalam ganti rugi adalah masalah krusial dalam pengadaan tanah disamping prioritas subyek hak atas tanah yang mana yang berhak menerima terhadap ganti rugi.

Bila kita kaji, terhadap pengadaan tanah ini, berdasar Kepres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006, di kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak ditemukan eksistensi PTUN sebagai lembaga independent untuk menggugat. Tetapi kewenangan seandainya para pihak tidak menemukan kata sepakat, para pihak dapat mengajukan kepada Bupati/Walikota paling lama 14 hari. Bupati/Walikota akan memutuskan paling lama dalam jangka waktu 30 hari. Apabila usul penyelesaian tidak diterima, maka Bupati/Walikota dengan kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasar Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.

Berdasar Pasal 10 ayat (3) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Dalam RUU Pengadaan Tanah melibatkan PTUN, sebagai instansi yang independen untuk memutus kebuntuan terhadap besarnya ganti rugi, perlu diingat pelaksanaan putusan PTUN kadang menjadi penghambat, karena sering putusan PTUN tidak serta merta dapat dilaksanakan, seperti halnya Pengadilan Negeri.

Hal yang menjadi krusial terhadap penetapan besarnya ganti rugi adalah dasar yang akan dipakai oleh tim penilai harga tanah. Berdasar Pasal 15 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, Pasal 15 yaitu:

- (1) Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:
 - a. Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
 - b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
 - c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.
- (2) Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus ibukota Jakarta.

Bila dasar perhitungan ganti rugi yang dipakai adalah Nilai Jual Objek Pajak pada tahun berjalan, hal ini sering membawa problem dan gejolak di lapangan dalam implementasinya. Para pihak tidak akan

menerimanya, hal ini disebabkan sebagian besar NJOP biasanya lebih rendah nilainya bila di dibandingkan harha real di lapangan pada tahun berjalan. Para pihak yang terkena dampak pengadaan tanah menilai ini tidak adil.

Belum optimalnya prinsip dasar terhadap seseorang yang diambil tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan umum semestinya mendapat perhatian serius pemerintah. Korban penggusuran ini umumnya belum dapat merasakan makna keadilan sesuai dengan pengorbanannya, karena peraturan perundang-undangan yang ada belum memberikan jaminan terhadap kesetaraan kualitas hidup mereka sebelum dan sesudah terjadinya pengambilalihan itu. Dalam himpitan kesulitan ekonomi, mereka yang tergusur dan terpaksa menerima nasibnya di masa yang lalu tidak mustahil akan kembali melakukan berbagai aksi yang sebetulnya dapat dihindari.¹¹

D. Peranan Badan Pertanahan Nasional (Bpn)

Setiap pemberian hak yang dilakukan pemerintah, termasuk hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, senantiasa mendapat perlindungan hukum dari pihak lain. Oleh karena itu pemerintah menyediakan Lembaga untuk mencari keadilan seandainya dari pemberian hak tadi ada pihak-pihak yang merasa dirugikan. Lembaga-lembaga tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional, Lembaga Peradilan, Alternative Dispute Resolution (ADR) atau Mediasi, Rekonsiliasi dan lain-lain.

Berpijak dari alasan tersebut diatas setiap penguasaan atau kepemilikan yang terkait dengan hak atas tanah memerlukan perlindungan hukum. Hal ini beralasan, agar subyek hak dapat mempergunakan hak yang melekat tersebut secara aman tanpa gangguan dari pihak lain. Jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah diatur dalam asal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Terkait dengan peraturan perundang-undangan diatas maka dalam peraturan pelaksanaannya terkait dengan pendaftaran tanah yang diatur

¹¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta Kompas, Juni 2001), p. 87.

dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menganut siste publikasi negatif. Kelemahannya adalah yang menentukan sah atau tidaknya suatu hak serta peralihannya adalah sahnya perbuatan hukum yang dilakukan, bukan pendaftarannya. Maka biarpun sudah didaftar dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat masih selalu dihadapi kemungkinan pihak yang didaftar kehilangan tanah yang dikuasainya karena digugat oleh pihak pemegang hak yang sebenarnya (渡emo plus iuris).¹²

Penanganan sengketa pertanahan yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional diawali dengan kegiatan inventarisasi yaitu pengumpulan data permasalahan. Pengumpulan data permasalahan pertanahan antara lain: jumlah, jenis, pokok masalah, penanganan, kebijakan solusi dan lain-alain. Hal ini merupakan bagian dari tugas Badan Pertanahan Nasional, yaitu menerima aduan atau laporan dari masyarakat. Penyebab adanya sengketa pertanahan antara lai disebabkan:

1. Adanya administrasi pertanahan yang kurang tertib dimasa yang lalu.

Administrasi pertanahan yang kurang tertib diawali dari kurang tertibnya pencatatan data pertanahan, terutama tanah-tanah yang ada di di Jawa dengan status tanah adat. Kondisi ini berlangsung lama seiring dengan pergantian generasi, dan perubahan strata social dan budaya dalam masyarakat, menyebabkab sumber sengketa pertanahan.

2. Ditemukan adanya ketimpangan struktur kepemilikan tanah.

Problematika diatas bisa diantisipasi bila para pihak benar-benar melaksanakan kewajibannya sebagai subyek hak terkait hak yang dimilikinya. Misalnya ada aturan bahwa tanah harus diproduktifkan, dilarang mentelantarkan tanah, harus diusahakan sendiri, mencegah cara-cara pemerasan dan lain-lain. Kondisi dalam praktek hal-hal diatas tidak mudah untuk melaksanakannya. Ketidakadilan dalam distribusi pertanahan dapat mencegah adanya ketimpangan dalam struktur kepemilikan tanah

3. Meningkatnya dan tingginya posisi tawar pertanahan.¹³

Kondisi dan keterbatasan pertanahan terutama untuk pembangunan yang semakin kompleks memicu timbulnya sengketa pertanahan. Munculnya spekulasi-spekulasi dan mafia tanah menambah kompleks kualitas permasalahan pertanahan.

Upaya yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sengketa pertanahan, melibatkan berbagai pihak, dan harus dilihat dari berbagai sudut yaitu: aspek yuridis, aspek social ekonomi, aspek politik, aspek kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional, aspel lingkungan, dan aspek sumber daya alam. Dengan

¹² Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Universitas Tri Sakti, Jakarta, 2002.), p. 86.

¹³ Rusmadi Murad, *Menyingskap Tabir Masalah Pertanahan*, p. 68.

mempertimbangkan berbagai aspek diatas maka solusi sengketa pertanahan benar-benar mencerminkan rasa keadilan, kepastian dan perlindungan hukum dan penegakan hukum menjadi jaminan para pihak. Dari perkembangan sengketa pertanahan, terjadi pergeseran menonjol yaitu antara lain adanya kecenderungan :

1. Sengketa pertanahan yang melibatkan rakyat banyak daripada secara individual
2. Luasan tanah yang dituntut biasanya dalam skala besar, misalnya hak guna usaha.
3. Dalam menuntut haknya mempergunakan cara yang demonstratif dengan mengadakan penekanan (*pressure*) kepada Badan Pertanahan Nasional.

E. Penyelesaian Sengketa Pertanah Melalui Alternative Dispute Resolution (Adr)

Penanganan sengketa pertanahan dapat dilakukan dengan berbagai cara yaitu: berdasar PP Nomor 24 Tahun 1997, PMNA/Ka BPN Nomor 9 Tahun 1999 dan PMNA/Ka BPN Nomor 1 Tahun 1999, Lembaga Mediasi, Lembaga Negosiasi dan Lembaga Alternatife Dispute Resolution (ADR). Dalam cara penanganan sengketa pertanahan dimungkinkan untuk koordinasi antar instansi atau *stake-holder*, demi mencari solusi yang benar-benar obyektif dan adil. Salah satu penanganan sengketa pertanahan adalah melalui ADR, yang mana pengaturan ADR, secara eksplisit samapai sekarang belum ada pengaturannya. Namun demikian hal ini tidak bisa dijadikan alasan untuk tidak menumbuhkembangkan lembaga ADR di bidang pertanahan berdasarkan dua alasan.

Pertama, didalam setiap sengketa perdata yang diajukan di pengadilan, hakim selalu mengusulkan untuk penyelesaian secara damai oleh para pihak (Pasal 130 HIR). Kedua, secara eksplisit cara penyelesaian masalah berkenaan dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah ddiupayakan melalui musyawarah.¹⁴

Pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi mempunyai kelebihan jika dibandingkan dengan penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan melalui pengadilan. Ketika berperkara di pengadilan memerlukan pikiran, tenaga biaya dan waktu yang menyita para pihak. Hal ini masih ditambah kurangnya kepercayaan atas kemandirian lembaga peradilan serta kendala yang bersifat administratif yang melingkupinya, yang mana lembaga peradilan menjadikan alternative terakhir untuk menyelesaikan sengketa dalam bidang pertanahan.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono & Nurhasan Ismail., & Isharyanto, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (AD) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Kompas, 2008), p. 6.

Untuk mengetahui peranan ADR dalam penyelesaian sengketa bidang pertanahan, maka Tipologi kasus-kasus dibidang pertanahan secara garis besar dapat dipilah menjadi lima kelompok, yakni:

1. Kasus-kasus berkenaan dengan penggarapan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, kehutanan, dan lain-lain;
2. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan *landreform*;
3. kasus-kasus berkenaan dengan ekses-ekses penyediaan tanah untuk pembangunan;
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah;
5. Sengketa berkenaan dengan tanah ulayat.¹⁵

Pola penanganan sengketa menggunakan mediasi memberikan keuntungan para pihak karena adanya perasaan kedudukan yang sama dan solusinya juga diselesaikan bersama tanpa adanya tekanan dan keterpaksaan dari para pihak. Jadi solusi yang dihasilkan adalah *win-win solution*. Hal ini dimungkinkan terjadi karena, pendekatan yang intensif dilakukan dan dapat diterima para pihak dan saling menguntungkan. Adnya perasaan yang saling berkepentingan menjadi pilar pendekatan, sehingga timbul kesadaran dari para pihak untuk menyelesaikan secara santun dan bijak. Disamping itu adanya kemampuan yang berimbang dalam proses negosiasi juga menentukan keberhasilan mediasi.

Seiring perjalanan waktu, terbit Perpres Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam peraturan tersebut dibentuk Kedeputian, yaitu Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Sedangkan petunjuk teknisnya diterbitkan Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yaitu Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007, didalamnya disebutkan bahwa salah satu cara penyelesaian melalui mediasi.

Kiprah penyelesaian melalui ADR dimasing-masing daerah pola penanganannya berbeda-beda tergantung tipologi permasalahan sengketa tanah dan ditentukan adanya lembaga-lembaga non formal yang bersifat adat disuatu daerah, disamping struktur social masyarakatnya, dan kelengkapan peraturan daerah yang mendukung. Propinsi Sumatera Barat menjadi contoh tipikal dalam proses penyelesaian konflik pertanahan melalui ADR, dikarenakan adanya lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN). Hal ini disebabkan karena prosesnya sudah terlembagakan kedalam institusi adat, yaitu KAN, yang kemudian diperkuat oleh peraturan daerah. Meskipun demikian, proses ADR diluar KAN tetap ada yakni melalui instansi pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) atau

¹⁵ *Ibid.* p. 2

perseorangan (pengacara) atau tokoh masyarakat seperti Mamak Kepala Waris untuk sengketa yang terjadi di antara anggota kaumnya.¹⁶

Sedangkan penerapan ADR di Lampung, lebih banyak diwarnai sengketa yang bercorak vertical disbanding sengketa yang bercorak horizontal. Sengketa yang bersifat vertical adalah sengketa antar warga masyarakat dengan pemerintah, sedangkan sengketa yang bersifat horizontal adalah sengketa antara warga masyarakat. Sengketa pertanahan vertical disebabkan:

1. adanya kebijakan yang saling tumpang tindih terhadap pengaturan yang sejenis, misal terkait dengan perizinan pengelolaan tanah
2. kebijakan yang tidak mencerminkan aspek pemerataan dan keadilan misalnya dalam penanganan *Landreform*.
3. Kebijakan pertanahan yang tidak sesuai dengan peruntukan dan penggunaan
4. adanya ketimpangan kepemilikan tanah.

Mekanisme mediasi dalam rangka penyelesaian sengketa dimulai dengan tahapan:

1. Adanya laporan atau pengaduan dari salah satu pihak yang bersengketa.
2. Dengan adanya pengaduan dan sementara sengketa harus ditangani secara koordinatif, tim memanggil anggotanya dan melaksanakan pertemuan.
3. Pemanggilan para pihak yang bersengketa dalam satu pertemuan.
4. Peninjauan lapangan, yaitu dapat berupa pengamatan terhadap tanah sengketa atau menanyakan kepada warga masyarakat disekitar tanah sengketa tentang riwayat kepemilikan tanah atau pengukuran luas tanah dan batas tanah sengketa.
5. Perumusan kesepakatan, baik kesepakatan antara maupun kesepakatan terakhir.
6. Pelaksanaan dari hasil kesepakatan. Dalam realitanya kesepakatan yang dicapai tidak selalu dapat diwujudkan karena adanya kendala tertentu.¹⁷

Dari tahapan tersebut diatas perlu dicermati bahwa keberhasilan ADR dalam melakukan mediasi terhadap sengketa pertanahan ditentukan berbagai factor, antara lain: berkenaan dengan proses musyawarah yang dilakukan mediator dengan para pihak, model tercapainya kesepakatan dan solusi dari para pihak dan ketepatan pelaksanaan dari kesepakatan dimaksud.

F. Kesimpulan

¹⁶ *Ibid*, p. 11

¹⁷ *Ibid*, p. 38-39.

Problematika sengketa tanah semakin lama semakin kompleks, hal ini seiring dengan kebutuhan akan tanah yang semakin banyak, sementara ketersediaan tanah terbatas. Sengketa pertanahan terkait dengan hak-hak atas tanah, pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum, ketimpangan penguasaan atas tanah, administrasi pertanahan dimasa yang lalu yang kurang tertib dan adanya regulasi peraturan perundang-undangan yang kurang harmonis.

Seiring dengan perkembangan sengketa pertanahan maka diperlukan seperangkat atau wadah yang bersifat mandiri sebagai solusi untuk menyelesaikan sengketa pertanahan dengan cara adil, bermartabat, objektif dan tercipta perlindungan hukum. Wadah itu antara lain lembaga peradilan, lembaga mediasi, lembaga negosiasi dan lembaga Alternative Dispute Resolution (ADR). Dalam menangani sengketa tersebut perlu dilakukan koordinasi antar pemangku kepentingan serta konsultasi-konsultasi dengan instansi terkait.

Model penyelesaian sengketa pertanahan tidak selalu melalui wadah lembaga peradilan, tetapi solusi tersebut dapat dilakukan di luar peradilan yang mana tingkat keberhasilan dalam menyelesaikan tugasnya ditentukan kondisi daerah, eksistensi lembaga adat yang ada didaerahnya dan dukungan peraturan daerah yang mendukung serta kapabilitas lembaga yang menyelesaikannya.

Tidak semua keputusan hukum yang diambil memuaskan para pihak yang bersengketa. Penyelesaian hukum kadang tidak dianggap cukup untuk memuaskan rasa keadilan, dan hukum tidak selalu dapat memuaskan kebutuhan masyarakat, oleh karena itu penyelesaian diluar badan peradilan melalui mediasi dan rekonsiliasi dan ADR, setidaknya menjadi terobosan penyelesaian konflik pertanahan secara *win-win solution* disamping penyelesaiannya melalui jalur social dan politik, karena terkait dengan kebijakan pemerintah dalam rangka pembangunan nasional, tetapi lembaga peradilan tetap menjadi acuan terakhir untuk mencari keadilan.

Daftar Pustaka

Buku-buku

Budi, Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Universitas Tri Sakti, 2002.

Keadulatan Rakyat , Dies Natalis UGM *Konflik Laban Masih Tinggi*, Yogyakarta, 17 Februari 2012.

Renvoi, 03 Februari 2012, *BPN Bertanggung Jawab Atas Sengketa Tanah di Sumut*.

Rusmadi, Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan, Rangkaian Tulisan dan Materi ceramah*, Bandung: CV Mandar Maju, 2007.

Sumardjono Maria S.W. & Nurhasan Ismail., & Isharyanto, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, Jakarta, Kompas, 2008.

Sumardjono Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*, Jakarta Kompas, Juni 2001

Urip, Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan PMA/Kep. Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.