

BAB II
TINJAUAN UMUM
KAJIAN NORMATIF KEBIJAKAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL
TERHADAP SENGKETA TANAH NEGARA

2.1 Pengertian Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh kepala, ini sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional di kabupaten dan kota yang bertanggung jawab Kepada Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Wilayah BPN Provinsi.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga dapat diartikan yaitu lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas yaitu dengan melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan nasional, reional, dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dan Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan dibawah dan tanggung jawab secara langsung kepada Presiden. ¹

Badan Pertanahan Nasional terdiri dari :

- (1) Kepala
- (2) Sekretariat Utama;
- (3) Deputi Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan;
- (4) Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- (5) Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan;
- (6) Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan masyarakat;
- (7) Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik;
- (8) Inspektorat Utama. (Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006)

¹ Ibid h 9.

BPN dalam pembentukannya memiliki visi maupun visi yang diemban dalam pelaksanaan maupun penyelenggaraannya. Visi dari Badan Pertanahan Nasional adalah menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

Sedangkan misi dalam pelaksanaan tugas oleh BPN adalah :

- (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 seluruh perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara dikemudian hari;
- (4) Berkelanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat;
- (5) Memperkuat lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip

dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan inspirasi rakyat secara luas.

Sesuai dengan pengertian dari Kantor Pertanahan sendiri dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 bahwa Kantor Pertanahan merupakan instansi yang bernaung di bawah Badan Pertanahan Nasional, maka Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang kepala.

2.2 Fungsi Badan Pertanahan Nasional

Dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan menyelenggaraan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi yaitu :

1. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan.
2. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan
3. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan
4. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah
5. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan atas tanah

2.3 Tugas Pokok Badan Pertanahan Nasional

Dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional menerangkan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai fungsi yaitu :

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan.
2. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
3. Mengatur dan menetapkan hak-hak atas tanah.
4. Pemberdayaan masyarakat dibidang tanah.
5. Kerjasama dengan lembaga-lembaga lain dan seterusnya.

Selain itu Badan Pertanahan Nasional dalam mengemban tugas sebagai instansi tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah dibidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang perlu mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu. Dalam rangka mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR tersebut di atas selanjutnya dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di bidang pertanahan. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka percepatan pembangunan nasional dan daerah dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi penyusunan rancangan undang-undang tentang hak atas tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya dibidang pertanahan.

Adapun kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan, sistem pertanahan yang utuh, dan terpadu serta pelaksanaan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 yaitu melakukan percepatan dibidang : ²

- a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang Tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistem pertanahan meliputi :
 - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah negara/pemerintah daerah di seluruh Indonesia.
 - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-commerce dan e-payment*;
 - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan

² Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Dalam Rangka Mewujudkan Konsepsi

menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah;

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

2.4 Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Untuk dapat jalan dalam penyelesaian sengketa pertanahan, maka tidak terlepas untuk memahami terlebih dahulu berbagai akar permasalahan pertanahan terlebih dahulu. Biasanya mekanisme dalam penyelesaian sengketa yang pada umumnya yang ditempuh oleh Badan Pertanahan Nasional adalah :

1. Jika ditemukan cacat administratif karena adanya kekeliruan data awal, maka dilakukan koreksi administratif.
2. Bila kedua belah pihak saling terbuka, maka diupayakan musyawarah yang difasilitasi oleh BPN.
3. Bila sengketa melibatkan instansi sektoral, diupayakan koordinasi antarsektor agar dapat memaksimalkan pembangunan infrastruktur.

Bila semua usaha telah ditempuh, dan masih menemui kegagalan, utamanya bila obyek sengketa berkenaan dengan masalah “hak” yang berkaitan dengan materia, maka upaya terakhir adalah melalui pengadilan.

2.5 Tinjauan penyelesaian sengketa ADR

Penyelesaian sengketa dengan ADR (*Alternative Dispute Resolution*) yaitu secara mediasi. Menempuh metode alternatif untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa adalah hal terbaik dalam masyarakat. Berbagai model penyelesaian sengketa, baik secara normal maupun informal, dapat dijadikan acuan untuk menjawab sengketa yang mungkin timbul.

Mediasi merupakan proses pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk membantu memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan. Berbeda dengan hakim atau arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa, mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dikuasakan kepadanya.

Dengan berkembangnya waktu dan ilmu pengetahuan khususnya bidang ilmu hukum, penyelesaian sengketa dengan musyawarah semakin banyak dilakukan. Temuan hasil penelitian berkenaan dengan Potensi Penerapan Penyelesaian Sengketa Alternatif ADR (*Alternative Dispute Resolution*) di Bidang Pertanahan Nasional mengungkapkan hal-hal sebagai berikut :³

- (1) Berbagai kasus pertanahan yang bersifat baik horizontal maupun vertikal, terbuka kemungkinan untuk diselesaikan dengan cara perundingan atau mediasi.

³ Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Dibidang Pertanahan Pasal 1

- (2) Persepsi warga masyarakat terhadap cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan yang mereka gunakan bervariasi.
- (3) Hasil kesepakatan atau keputusan tidak selamanya dipatuhi dan dilaksanakan oleh para pihak. Hal ini menunjukkan norma moral sebagai dasar untuk melaksanakan hasil keputusan atau kesepakatan itu belum dihayati oleh warga masyarakat yang menempuh cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Alternative Dispute Resolution (ADR) merupakan suatu istilah asing yang perlu dicarikan padanannya dalam bahasa Indonesia. Dalam bahasa Indonesia telah diperkenalkan dalam berbagai forum seperti pilihan penyelesaian sengketa. Mekanisme alternatif penyelesaian sengketa, pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif.

Alternative Dispute Resolution (ADR) sering diartikan sebagai :

- (1) *Alternative to litigation*
- (2) *Alternative to adjudication*

Pada pengertian *Alternative to litigation*, seluruh mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan, termasuk arbitrase, merupakan bagian dari ADR. Dan pengertian ADR sebagai *Alternative to adjudication*

dapat meliputi mekanisme penyelesaian sengketa yang bersifat consensus atau kooperatif seperti halnya negosiasi, mediasi, dan konsensus.⁴

Yang mana pengertian dari mediasi sendiri yaitu salah satu proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan pihak ketiga (mediator) dan prosedur yang disepakati oleh para pihak dimana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi (perdamaian) yang saling menguntungkan para pihak. Mediasi itu sebagai suatu cara penyelesaian sengketa alternatif, mediasi mempunyai ciri-ciri yakni waktu singkat, terstruktur, berorientasi kepada tugas dan merupakan cara intervensi yang melibatkan peran serta para pihak secara aktif.

Negosiasi merupakan bentuk interaksi yang dilakukan untuk mencapai suatu kesepakatan. Negosiasi biasa dilakukan diantara dua pihak atau lebih dengan kepentingan yang saling bertentangan dan berkehendak untuk memecahkan masalah yang dihadapi bersama.

⁴ Sujud Margono 2004 ADR Arbitrase, Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum, Ghalia, Indonesia, Bojonegara. h 35.

Konsensus adalah sebuah frasa untuk menghasilkan atau menjadikan sebuah kesepakatan yang disetujui secara bersama-sama antar kelompok atau individu setelah adanya perdebatan dan penelitian yang dilakukan dalam kolektif intelijen untuk mendapatkan konsensus pengambilan keputusan.

2.6 Hak-Hak Atas Tanah

1. Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Membicarakan hak-hak atas tanah di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) karena secara formal UUPA itulah yang memberikan landasan hukum dari adanya berbagai hak atas tanah di Indonesia saat ini. Menurut sistem UUPA, hak tertinggi atas tanah sebagai salah satu unsur bumi,air,ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hak bangsa Indonesia. Hal ini merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa kepada bangsa Indonesia.

Untuk melaksanakan haknya itu, Negara Republik Indonesia diberikan wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa;

Hak negara seperti di atas disebut dengan istilah hak menguasai negara. Atas dasar menguasai negara ini, maka negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berwenang memberikan berbagai hak atas tanah kepada orang perorangan dan badan hukum.

Menurut Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA, hak-hak atas tanah itu bermacam-macamnya adalah, hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai, hak usaha bagi hasil hak penumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

a. Hak Milik

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁵

b. Hak Guna Usaha

Yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha ialah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana sesuai Pasal 29 UUPA, guna perusahaan pertanian, perikanan atau perternakan. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun

⁵ Urip Santoso, 2012, "Hukum Agraria", Jakarta, KencanaPrendana Media Group, h 92.

1996 menambah perusahaan perkebunan.⁶

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan (HGB), yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

d. Hak Pakai

Yang dimaksud hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang wewenang memberikannya, atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewe-menyewanya atau pengolahan tanah, segala sesuatu yang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.⁷

e. Hak Sewa Untuk Bangunan

Hak sewa untuk bangunan menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA adalah seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

⁶ Urip Santoso, Op, Cit, h 101.

⁷ Moh. Hatta, Op. Cit, h 14.

2. Hak atas Tanah di Luar UUPA

Hak ulayat merupakan hak atas tanah yang tidak diatur oleh UUPA. Meskipun didalam Pasal 3 UUPA terdapat istilah “hak ulayat dan hak-hak serupa dengan itu”, namun pada dasarnya keberadaan UUPA tidak secara terperinci menfinisikan apa yang dimaksud dengan tanah ulayat. Menurut G. Kertaspetra dan kawan-kawan dalam buku Hukum Tanah, jaminan UUPA bagi keberhasilan pendayagunaan tanah mereka menyatakan bahwa :

“Hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa,suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaanya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan)”.

Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagaimana telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang akan selalu berkaitan. Kewenangan dan kewajiban tersebut masuk dalam bidang hukum perdata dan ada yang masuk dalam bidang hukum publik. Kewenangan dan kewajiban dalam bidang hukum perdata berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut. Sedangkan dalam

hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya ada pada kepala adat atau ketua adat.

Konsepsi hak ulayat menurut hukum adat terdapat nilai-nilai komunalistik religius-magis yang memberi peluang penguasaan tanah secara individual, serta hak-hak yang bersifat pribadi, namun demikian hak ulayat bukan hak seseorang. Sehingga dapat dikatakan hak ulayat bersifat komunalistik karena hak itu merupakan hak bersama anggota masyarakat hukum adat atas tanah yang bersangkutan. Dalam hak ulayat sering menunjuk kepada sifat magis-religius sebab tanah ulayat merupakan tanah milik bersama, yang diyakini sebagai sesuatu yang memiliki sifat gaib dan merupakan peninggalan nenek moyang dan para leluhur pada kelompok masyarakat adat itu sebagai unsur terpenting kehidupan dan penghidupan mereka sepanjang masa dan sepanjang kehidupan itu berlangsung.

Dilihat dari sistem hukum tanah adat tersebut, maka hak ulayat dapat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan keluar. Ke dalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut "orang asing atau orang luar". Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah, dan kalau terjadi sengketa ia

wajib menyelesaikan. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku keluar hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa ijin penguasa adatnya.

Hak ulayat dari unsur/aspek hukum publik juga memberi wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah ulayat. Jika dihubungkan satu dengan yang lain, maka hak menguasai tanah oleh negara semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang tertinggi yaitu meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia. Hukum hak ulayat dari unsur/aspek hukum publik berlaku terbatas hanya pada suatu wilayah masyarakat hukum adat tertentu (bersifat lokal), sedangkan hak menguasai tanah oleh negara berlaku untuk semua tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia (bersifat nasional).⁸

⁸ Moh. Bakri, 2007, "Hak Menguasai Tanah Oleh Negara", Jakarta, Citra Media, h 47.