

PENYELESAIAN SENGKETA HAK KEPEMILIKAN LAHAN BERDASARKAN PRINSIP KEPASTIAN HUKUM DI WILAYAH KOTA BALIKPAPAN

Roziqin, Susilo Handoyo, Dian Kusnawan

Universitas Balikpapan

Jalan Pupuk Raya, Kelurahan Damai, Balikpapan, Kalimantan Timur

Email : roziqin@uniba-bpn.ac.id

ABSTRAK

Masalah tanah merupakan masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Semakin kompleksnya kepentingan manusia dalam sebuah peradaban menimbulkan semakin tingginya potensi sengketa yang terjadi antar individu maupun antar kelompok dalam populasi sosial tertentu. Timbulnya sengketa sulit untuk dihindari bahkan tingkat probabilitasnya tidak sanggup dieliminasi sampai kepada titik nol. Pertentangan, perselisihan dan perdebatan argumentatif merupakan salah satu upaya yang dilakukan manusia untuk mempertahankan pendirian dan pengakuan dalam proses pencapaian suatu kepentingan. Perselisihan terjadi karena ada beberapa kepentingan yang saling berbenturan. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. 2. Pelaksanaan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat pemilik tanah masih jauh dari harapan, hal ini terlihat dari perlakuan pemerintah dan aparat keamanan yang melakukan penggusuran terhadap mereka dan rumah-rumah tempat tinggalnya dirobohkan dan beberapa orang warga masyarakat yang bersikeras bertahan ditangkap dan ditahan oleh aparat dengan dalih bahwa mereka telah memasuki tanah tanpa ijin pemilik yang sah. Pada hal merekalah yang pertama kali menghuni tanah tersebut sebagai tempat tinggal dan tempat penyambung hidupnya.

Kata Kunci : Penyelesaian sengketa; Hak Kepemilikan; Kepastian Hukum.

ABSTRACT

The land issue is an issue that concerns the most basic rights of the people. The more complex human interests in a civilization raises the potential for disputes that occur between individuals and between groups in certain social populations. The emergence of disputes is difficult to avoid, even the probability level cannot be eliminated to zero. Contradictions, disputes and argumentative debates are one of the efforts made by humans to maintain their position and recognition in the process of achieving an interest. Disputes occur because there are several conflicting interests. The normative juridical approach is an approach that is based on the main legal material by examining theories, concepts, legal principles and legislation related to this research. 2. The implementation of legal protection for community members who own land is still far from expectations, this can be seen from the treatment of the government and security forces who carried out evictions against them and their houses were torn down and several community members who insisted on surviving were arrested and detained by the authorities with the pretext that they had entered the land without the rightful owner's permission. In terms of they were the first to inhabit the land as a place to live and a place to sustain life.

Keywords: dispute resolution; Ownership Rights; Legal certainty.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat bekerja dan hidup, tempat dari mana mereka berasal, dan akan kemana pula mereka akan pergi. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik, dan ekologis.¹ Demikian pentingnya tanah sering kali diekspresikan sebagai suatu urusan yang menyangkut hak hidup manusia. Berkenaan dengan hal tersebut sebagai kebutuhan dasar manusia, maka suatu kepemilikan atas tanah yang dimiliki oleh seseorang pentingnya suatu peraturan terkait dengan kepemilikan tanah untuk melindungi terhadap hak atas tanahnya.

Masalah tanah merupakan masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar.² Semakin kompleksnya kepentingan manusia dalam sebuah peradaban menimbulkan semakin tingginya potensi sengketa yang terjadi antar individu maupun antar kelompok dalam populasi sosial tertentu. Timbulnya sengketa sulit untuk dihindari bahkan tingkat probabilitasnya tidak sanggup dieliminasi sampai kepada titik nol.³ Pertentangan, perselisihan dan perdebatan argumentatif merupakan salah satu upaya yang dilakukan manusia untuk mempertahankan pendirian dan pengakuan dalam proses pencapaian suatu kepentingan. Perselisihan terjadi karena ada beberapa kepentingan yang saling berbenturan.⁴ Dalam ranah hukum, dapat dikatakan bahwa sengketa adalah masalah antara dua orang atau lebih dimana keduanya saling mempermasalahkan suatu objek tertentu. Hal ini terjadi dikarenakan kesalahpahaman atau perbedaan pendapat atau persepsi antara keduanya yang kemudian menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.⁵

Kondisi ini menimbulkan konsekuensi yang sangat serius terhadap pola hubungan antara tanah dengan manusia, dan hubungan antara manusia dengan manusia yang berobyek tanah.⁶ Terhadap hal tersebut penyelesaian sengketa tanah biasa diselesaikan dengan meminta pengadilan sebagai tujuan pertama dalam menengahi dan memutuskan sengketa yang terjadi. Namun, perlu disadari dengan menggunakan pengadilan sebagai kunci dari permasalahan ini, maka dalam hal ini para pihak berkedudukan sebagai pihak yang berperkara karena

¹ Limbong Bernhard, "Konflik Pertanahan," *Pustaka Margaretha, Jakarta*, 2012, hlm 1.

² Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), Hlm. 82.

³ D.Y. Witanto, *Hukum Acara Mediasi Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, (Bandung: Alfabeta, 2011), Hlm. 3.

⁴ Ibid., Hlm. 2.

⁵ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Margaetha Pustaka), Hlm. 24.

⁶ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan; Regulasi Kompensasi Penegakkan Hukum*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), Hlm. 5.

penyelesaian menggunakan jalur litigasi di pengadilan sudah menciptakan suatu posisi antara menang dan kalah, sehingga hal tersebut kurang adanya jaminan yang dapat menyelesaikan hubungan personal diantara pihak-pihak yang berperkara.

Di samping itu, penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan membutuhkan waktu yang lama dan melelahkan dimulai dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, bahkan mungkin sampai pada tingkat Mahkamah Agung. Hal ini sudah tentu juga membutuhkan biaya yang cukup besar serta dapat mengganggu hubungan pihak-pihak yang bersengketa.⁷ Seiring dengan berjalannya waktu dan perkembangan zaman, dimana kebutuhan masyarakat akan keadilan dan kesejahteraan semakin besar, maka penyelesaian sengketa melalui litigasi lambat laun dirasakan kurang efektif lagi dan memakan biaya yang cukup besar. Kondisi demikian menyebabkan pencari keadilan mencari alternatif lain yaitu penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal inilah yang disebut dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.⁸

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa tanah tersebut yang dapat dilakukan di luar pengadilan, hal ini sebagai upaya dari mengurangi tingkat perkara yang ada di pengadilan. Penyelesaian perkara melalui jalur non litigasi merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang dirasa lebih efektif dalam pelaksanaannya dan dapat menjaga hubungan personal diantara para pihak yang bersengketa. Adapun peraturan yang mengatur terkait alternatif penyelesaian sengketa dijelaskan di dalam Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang menyebutkan salah satu alternatif penyelesaian sengketa ialah dengan mediasi:

“Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli”.

Dengan berjalannya waktu, penyelesaian sengketa melalui ADR (*Alternative Dispute Resolution*) secara implisit dimuat dalam Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), dalam struktur organisasi BPN dibentuk satu kedeputian, yaitu Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Selanjutnya, BPN telah pula menerbitkan Petunjuk teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan melalui Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007, yang dalam menjalankannya tugasnya menangani sengketa pertanahan melalui upaya mediasi.⁹ Dalam perkembangannya, selanjutnya dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Atas hal tersebut, maka penyelesaian sengketa tanah melalui non litigasi dengan upaya mediasi ini dapat diselesaikan di Kantor Pertanahan setempat. Di dalam Pasal 35 huruf (c) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan

⁷ Erman Rajagukguk, *Arbitrase dalam Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Chandra Patama: 2000), Hlm. 103. Sebagaimana dikutip dari: Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), Hlm. 14.

⁸ Nurnaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Hlm. 43.

⁹ Maria S.W. Sumardjono, dkk, *Mediasi Sengketa Tanah; Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), Hlm. 7.

Penanganan Kasus Pertanahan, terdapat jenis gelar kasus dalam rangka penanganan kasus pertanahan yang salah satunya ialah dengan gelar mediasi.¹⁰

Mediasi merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang menggunakan pendekatan *win-win solution* dengan proses dan cara yang lebih sederhana dalam rangka memberikan akses keadilan yang lebih memuaskan kepada para pihak dengan bantuan seorang mediator sebagai penampung aspirasi dalam upaya menemukan penyelesaian sengketa yang terbaik bagi kedua belah pihak.¹¹ Christopher W. Moore mengemukakan bahwa mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa oleh pihak ketiga yang bisa diterima pihak yang bersengketa, hal tersebut bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan bersifat netral. Pihak ketiga ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, namun dia bertugas dalam membantu pihak-pihak yang bertikai agar secara sukarela mau mencapai kata sepakat yang dapat diterima oleh masing-masing pihak dalam sebuah persengketaan.¹² Demikian maka, dalam menangani sengketa para pihak, mediator haruslah memiliki kemampuan (*skill*) dalam mengupayakan dan memaksimalkan perdamaian diantara para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan hal tersebut, hal yang menjadi akhir dari penyelesaian kasus pertanahan tersebut ialah hasil dari kesepakatan para pihak yang berselisih, apakah berdamai atau tidak. Terhadap sengketa tanah yang tidak berhasil akan diselesaikan dengan mediasi di luar pengadilan maka akan menempuh jalur litigasi di pengadilan. Berkaitan dengan penyelesaian sengketa yang menempuh jalur di pengadilan maka terdapat aturan yang harus ditaati oleh setiap para pencari keadilan yang mengajukannya, dalam hal ini menggunakan hukum acara dalam prosesnya sesuai dengan yang telah ditetapkan. Pada perdamaian oleh para pihak sebagaimana mestinya maka akan ada suatu perjanjian kesepakatan bersama yang dituangkan dalam bentuk tertulis, baik yang dilakukan di pengadilan maupun di luar pengadilan. Manakala hal ini dijadikan sebagai kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa.

Mengingat dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...*opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen*”.¹³ (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna). Atinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau

¹⁰ Gelar Mediasi dalam Pasal 1 ayat (5) huruf (c) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan adalah gelar yang menghadirkan para pihak yang berselisih untuk memfasilitasi penyelesaian kasus pertanahan melalui musyawarah.

¹¹ D.Y. Witanto, *Hukum Acara Mediasi Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, (Bandung: Alfabeta, 2011), Hlm. 24.

¹² Christopher W. Moore, *Mediasi Lingkungan, Indonesian Center for Environmental Law dan CDR Associates*, Jakarta, 1995, Hlm. 8. Sebagaimana dikutip dari Bambang Sutiyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternative Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta: Gema Media, 2008), Hlm. 7.

¹³ N.E. Algra en H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang, Een Oriëntatie in Het Recht*, H.DD. Tjeenk Willink bv, Groningen, 1974, Hlm. 10., sebagaimana dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cet. ke-7, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Hlm. 22.

kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.¹⁴

Balikpapan merupakan salah satu kota besar yang berada di Provinsi Kalimantan Timur dengan luas wilayah mencapai 843,48 Km², yang terdiri atas 503,30 Km² daratan (85 persen wilayah perbukitan dan 340,18 Km² perairan).

Potensi konflik lahan di Kota Minyak dikhawatirkan akan semakin besar terjadi di masa mendatang. Pemicunya tak lain luas lahan baik yang produktif untuk kegiatan usaha maupun dijadikan pemukiman semakin terbatas, disamping adanya oknum mafia tanah yang dengan sengaja membuat kegaduhan untuk mendapat keuntungan. Sementara jumlah penduduk Balikpapan kian tahun terus bertambah.

Seperti yang terjadi di RT 24 Kelurahan Lamaru Balikpapan Timur, sebuah perusahaan Bumi Karya Mentari (BKM) yang Direktur utamanya bernama KEMAL melakukan pengecekan titik koordinat tanah di wilayah tersebut.

Sebelum dilakukan pengecekan sempat terjadi kesalahpahaman dengan warga yang juga mengaku memiliki lahan yang dimaksud, bentrokan antara pihak yang mewakili Perusahaan dengan pihak warga yang merasa memiliki hak diatas lahan tersebut nyaris terjadi.

Sebelumnya, warga telah mengetahui sejak lama pihak PT Bumi Karya Mentari (BKM) mengaku memiliki tanah seluas kurang lebih 12 hektar, namun warga tidak ada yang pernah melihat legalitas kepemilikan perusahaan tersebut.

Olehnya atas dasar latar belakang masalah di atas, maka penulis memilih judul dalam penyusunan Tesis ini dengan judul: **“PENYELESAIAN SENGKETA HAK KEPEMILIKAN LAHAN BERDASARKAN PRINSIP KEPASTIAN HUKUM DI WILAYAH KOTA BALIKPAPAN”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, yang menjadi fokus permasalahan dalam penyusunan tesis ini yaitu:

1. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap korban sengketa hak kepemilikan lahan di wilayah kota Balikpapan?
2. Bagaimanakah penyelesaian sengketa hak kepemilikan lahan berdasarkan prinsip kepastian hukum di wilayah kota Balikpapan?

C. Metode dan Pendekatan Penelitian

Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

D. Tinjauan Pustaka

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cet. ke-7, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Hlm. 22.

1. Kerangka Konseptual

a. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1) Pengertian Hak Atas Tanah

Tanah adalah suatu bagian yang ada di bumi ini yang masyarakat dapat menggunakan dan memanfaatkannya sebaik mungkin dengan tidak melanggar peraturan yang berlaku di Indonesia. Telah diatur dalam Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

2) Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

a) Hak Milik

(1) Pengertian Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Milik adalah “Hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6”.

Hal ini sejalan dengan definisi yang diberikan Boedi Harsono yang mendefinisikan Hak Milik adalah “hak turun temurun”, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu”.¹⁵

b) Hak Guna Usaha

(1) Pengertian dan Dasar Hukum Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha atau HGU diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi: Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagai mana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

(2) Hapusnya Hak Guna Usaha

- (a) Jangka waktu berakhir;
- (b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;
- (c) Dilepaskan oleh pemegang hak nya sebelum jangka waktunya berakhir;
- (d) Dicabut untuk Kepentingan Umum;
- (e) Diterlantarkan;
- (f) Tanahnya Musnah;
- (g) Ketentuan Dalam Pasal 30 ayat (2).

c) Hak Guna Bangunan

(1) Pengertian dan Dasar Hukum Hak Guna Bangunan

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Universitas Trisakti, 2020), hlm 292.

Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

- (2) Hapusnya Hak Guna Bangunan
 - (a) Jangka waktu telah berakhir;
 - (b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;
 - (c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
 - (d) Dicabut untuk kepentingan umum;
 - (e) Diterlantarkan;
 - (f) Tanahnya Musnah;
 - (g) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

d) Hak Pakai

Menurut ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA, bahwa yang dimaksud dengan 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 berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang”.

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Perlindungan Hukum Pemilikan Hak Atas Tanah

Indonesia sebagai Negara hukum tentu di dalam menjalankan kehidupan bernegaranya harus mendasarkan diri pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam Negara hukum terdapat suatu prinsip sebagaimana yang dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** yaitu: adanya suatu prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, dimana prinsip tersebut terdapat adanya pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila, yang kalau dilihat lebih jauh memiliki ciri-ciri sebagai berikut¹⁶ :

1. Adanya keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya...* (Bina Ilmu, 1987), hlm 57.

Sementara itu dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 Pancasila dikatakan sebagai “sumber dari segala sumber hukum”, dengan demikian Pancasila berada di atas UUD dan semua peraturan perundang-undangan. Dalam kedudukan yang demikian, Pancasila merupakan sumber inspirasi dan sumber isi untuk UUD secara langsung dan peraturan perundang-undangan sebagai sumber secara tidak langsung. Kemudian apabila dipertalikan dengan teori **Hans Kelsen** bahwa Pancasila termasuk dalam “*Grundnorm*” (norma dasar).¹⁷

B. Pelaksanaan Perlindungan Hukum Dalam Pemilikan Hak Atas Tanah

Dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara telah di gariskan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu: untuk melindungi dan mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

Dari apa yang di amanahkan tersebut di atas sangat ideal, kemudian apabila dilihat dari konsep kebijakan secara umum khususnya kebijakan pertanahan di Indonesia, paling tidak dapat dilihat dari prinsip pemikiran *the founding fathers* Republik Indonesia pada waktu pendirian negara ini, yang menginginkan bahwa tanah harus di pandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan, yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat. Dengan demikian kelompok masyarakat tersebut akan menindas kelompok masyarakat lainnya.

A. Aspek Hukum Mengenai Penanganan Sengketa Tanah dalam Peraturan Perundang-Undangan dikaitkan dengan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah

Penanganan sengketa pertanahan dapat dilakukan melalui jalur litigasi (pengadilan) maupun jalur non-litigasi (luar pengadilan). Penanganan sengketa pertanahan secara litigasi pada umumnya dilaksanakan melalui gugatan ke Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama maupun Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan penanganan sengketa pertanahan secara non-litigasi sering dilaksanakan melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), atau alternatif penyelesaian sengketa lainnya seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, fasilitasi, penilaian independen dan arbitrase.

1. Penanganan Sengketa Pertanahan Secara Litigasi

Penanganan sengketa pertanahan melalui jalur litigasi (pengadilan), ditujukan pada Pengadilan Umum, baik perkara perdata yang meliputi: sengketa jual beli, sewa-menyewa, dan jaminan, maupun perkara pidana yang meliputi: penyerobotan tanah, menempati lahan tanpa izin, penanaman di atas milik orang lain, perusakan tanaman, perusakan pagar milik orang lain. Ada pula penanganan sengketa pertanahan yang masuk dalam lingkungan Pengadilan Agama, seperti pada perkara yang berkenaan dengan kedudukan tanah sebagai harta bersama dalam perkawinan, pewarisan tanah dan sengketa tanah wakaf. Selain dari pada itu ada pula sengketa pertanahan yang masuk dalam lingkungan peradilan Tata Usaha Negara terutama berkenaan dengan pembatalan sertifikat sebagai produk badan Tata Usaha Negara.

¹⁷ Hadjon, *Ibid*, hlm 58.

a. Gugatan Sengketa Pertanahan ke Pengadilan Negeri

Dalam perkara ini berlakulah ketentuan-ketentuan perdata seperti KUHPperdata dan ketentuan-ketentuan lain seperti UUPA. Tugas dan kewenangan badan peradilan perdata adalah menerima, memeriksa, mengadili, serta menyelesaikan sengketa di antara pihak yang berperkara. Subjek sengketa di atur sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang diubah menjadi Undang-Undang No. 35 Tahun 1999; sekarang menjadi Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 05 Tahun 2004. Secara yuridis gugatan perdata ada 3 (tiga) jenis, yaitu:

1) Gugatan Permohonan atau Gugatan *Voluntair*

Permohonan atau gugatan *voluntair* adalah permasalahan perdata yang diajukan dalam bentuk permohonan yang ditandatangani pemohon atau kuasa hukumnya yang ditujukan kepada ketua Pengadilan Negeri.¹⁸ Ciri khas gugatan ini adalah masalah yang diajukan bersifat kepentingan sepihak semata (*for the benefit of one party only*). Gugatan ini diajukan hanya untuk kepentingan pemohon semata, tidak bersentuhan dengan hak dan kepentingan orang lain. Jadi, pada prinsipnya tanpa sengketa dengan pihak lain (*without disputes or difference with another party*). Tidak ada orang lain atau pihak ketiga yang ditarik sebagai lawan. Jadi bersifat *ex-parte*. Contohnya adalah permohonan hak waris oleh seorang anak setelah orang tuanya meninggal dunia. Permohonan ini untuk kepentingan sepihak (*on behalf of one party*).¹⁹

2) Gugatan *Contentiosa*

Kewenangan badan peradilan menyelesaikan perkara di antara para pihak disebut yurisdiksi *contentiosa*. Gugatannya berbentuk gugatan *contentiosa* atau disebut dengan yurisdiksi *contentious*. Dengan demikian yurisdiksi dan gugatan *contentiosa* berbeda atau berlawanan dengan yurisdiksi gugatan *voluntair* yang bersifat sepihak. Sudikno Mertokusumo menggunakan istilah gugatan, yakni berupa tuntutan perdata (*burgelijk vor denj*) sehubungan dengan hak yang dipersengketakan dengan pihak lain. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa gugatan perdata adalah gugatan *contentiosa* yang mengandung sengketa para pihak, dengan posisi para pihak sebagai berikut:

1. Yang mengajukan penyelesaian sengketa disebut dan bertindak sebagai penggugat.
2. Sedangkan yang ditarik sebagai pihak lawan dalam penyelesaian disebut dan berkedudukan sebagai tergugat.

3) Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*)

Class Actio secara umum adalah sinonim dari kata *class suit* atau *representative action* yang berarti:

- a. Tuntutan melalui pengadilan yang diajukan satu atau beberapa orang yang bertindak sebagai wakil kelompok (*class representative*).

¹⁸ R. I. Mahkamah Agung, *Pedoman Pelaksanaan Tugas Dan Administrasi Pengadilan, Buku II* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1994), hlm 10.

¹⁹ Priyatna Abdurrasyid, "Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Jakarta: PT," *Fikahati Aneska*, 2002, hlm 29.

- b. Penggugat bukan cuma atas namanya saja tetapi sekaligus atas nama kelompok yang diwakili. Namun untuk itu penggugat tak memerlukan surat kuasa dari anggota kelompok.
- c. Dalam gugatan tidak perlu disebutkan satu persatu identitas anggota kelompok yang diwakili.
- d. Yang penting asal kelompok yang diwakili dapat diidentifikasi secara spesifik.
- e. Di antara seluruh anggota kelompok dan wakil kelompok terdapat kesamaan fakta atau dasar hukum yang melahirkan: 1) Kesamaan kepentingan; 2) Kesamaan penderitaan; 3) Yang dituntut memiliki kemanfaatan bagi seluruh anggota.

b. Gugatan Sengketa Pertanahan ke Pengadilan Agama

Kewenangan Pengadilan Agama mengenai sengketa milik atas tanah dapat dilihat dalam putusan Mahkamah Agung tanggal 13 Desember 1979 No. 11K/AG/1979. Dalam putusan tersebut ditentukan suatu kaidah hukum acara yang menegaskan: “Apabila dalam suatu gugatan yang menyangkut pembagian harta warisan masih terkandung sengketa hak milik, maka perkara yang bersangkutan tidak termasuk kewenangan Pengadilan Agama untuk memeriksanya tapi termasuk kewenangan Peradilan Umum”.

Kaidah di atas telah dianggap dalam praktek peradilan sebagai salah satu yurisprudensi tetap. Hampir semua kalangan telah menjadikannya sebagai pedoman, baik lingkungan Peradilan Agama maupun lingkungan Peradilan Umum. Sebagian besar telah menjadikannya sebagai patokan dalam menentukan kewenangan perkara-perkara warisan bagi mereka yang beragama Islam. Apalagi sejak hal itu dikukuhkan sebagai salah satu patokan beracara dalam rapat kerja Mahkamah Agung dengan semua lingkungan peradilan di Yogyakarta 23-25 Maret 1985. Semakin banyak para Hakim yang mengindahkan putusan tersebut. Tetapi belum semua Hakim melaksanakannya. Masih sering terjadi pelanggaran atas patokan tersebut.

Ada beberapa Hakim dari lingkungan Peradilan Umum yang mengadili perkara warisan orang yang beragama Islam atas alasan hukum warisan yang hidup di daerah hukum yang bersangkutan adalah hukum waris adat. Sementara itu, ada pula Hakim Pengadilan Agama yang memeriksa dan memutus perkara warisan sekalipun dalam perkara harta warisan tersebut tersangkut sengketa milik. Padahal bidang perdata mengenai kebendaan dengan segala bentuk sengketa hak yang mengikutinya, sejak dari dulu tidak pernah menjadi kewenangan lingkungan Peradilan Agama. UU No. 7 Tahun 1989 bersikap positif tapi ragu-ragu dalam menyelesaikan permasalahan titik sengketa sengketa milik dalam gugatan pembagian harta warisan. Sikap positifnya dengan cara mengukuhkan lebih tegas Yurisprudensi MA 13 Desember 1079 No. 11 K/AG/1979.

Nilai kaidah hukum yang terkandung dalam yurisprudensi tersebut diangkat menjadi ketentuan Undang-Undang dan dicantumkan menjadi rumusan Pasal 50 UU No. 7 Tahun 1989 yang berbunyi: “Dalam hal terjadi sengketa mengenai hak milik atau keperdataan lain dalam perkara-perkara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 49 maka khusus mengenai objek yang menjadi sengketa tersebut harus diputus terlebih dahulu oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum”. Kemudian terhadap ketentuan Pasal 50 UU No. 7 Tahun 1989, pembuat Undang-Undang memberi penjelasan yang berbunyi: “Penyelesaian terhadap objek yang menjadi sengketa

dimaksud tidak berarti menghentikan proses peradilan di Pengadilan Agama atas objek yang tidak menjadi sengketa”.

c. Gugatan Sengketa Pertanahan ke Pengadilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sengketa Tata Usaha Negara diselesaikan dengan dua cara, yakni:²⁰

1. Melalui Upaya Administrasi

Cara ini merupakan prosedur yang dapat ditempuh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara. Bentuk upaya administrasi adalah:

- a) Banding Administratif, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan putusan.
- b) Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan putusan itu.

2. Melalui Gugatan

Subjek atau pihak-pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada dua pihak, yaitu:²¹

- a) Penggugat, yaitu seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat atau di daerah.
- b) Tergugat, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkannya padanya.

2. Penanganan Sengketa Pertanahan melalui Non-Litigasi

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. Ada juga yang menyebutnya sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Kooperatif (MPSSK).²² Menurut Philip D. Bostwick yang dimaksud dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* adalah sebuah perangkat pengalaman dan teknik hukum yang bertujuan (*A set of practice and legal techniques that aim*):²³

- a. Menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak.
- b. Mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi.
- c. Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan.

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan pada umumnya dapat dilakukan melalui berbagai cara berikut:

- a. Negosiasi;
- b. Proses Mediasi;

²⁰ Erman Suparman, *Kitab Undang-Undang PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara)* (Bandung: Fokus Media, 2004), hlm 59.

²¹ Suparman, *Ibid*, hlm 5.

²² Abdurrasyid, “Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Jakarta,” hlm 11.

²³ Abdurrasyid, *Ibid*, hlm 15.

- c. Proses Konsiliasi;
- d. Proses Fasilitasi;
- e. Proses Penilaian Independen; dan
- f. Proses Arbitrase.

Untuk akar permasalahan yang dilatarbelakangi oleh sengketa administratif, penanganan yang tepat dilakukan ialah melalui jalur non-litigasi seperti negosiasi, musyawarah mufakat dan mediasi yang difasilitasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011. Namun pada kenyataannya, tidak semua sengketa pertanahan yang terjadi dapat dibawa ke lembaga peradilan, hal tersebut disebabkan karena kekurangan bukti-bukti maupun karena para pihak tidak bersedia mengajukan gugatan ke pengadilan atau melaporkan kepada aparat penegak hukum atas setiap kasus pertanahan.

Dengan berbagai pertimbangan para pihak untuk lebih memilih penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur non-litigasi (di luar pengadilan), seperti halnya melakukan musyawarah mufakat antara para pihak yang bersengketa atau berkonflik, dengan dihadirkan pihak ketiga yang dipercaya sebagai mediator dan fasilitator, atau yang disebut dalam istilah hukum yaitu penyelesaian dengan cara “mediasi”. Pihak ketiga yang dimaksudkan dalam hal ini adalah suatu badan independen atau juga instansi pemerintah (eksekutif) yang mengelola bidang pertanahan. Penyelesaian masalah pertanahan melalui mediasi tersebut bukan berarti mengambil alih tugas badan peradilan (yudikatif), tetapi merupakan alternatif penyelesaian yang diinginkan oleh para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan penyelesaian yang saling menguntungkan, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Penyelesaian masalah atau kasus melalui mediasi tersebut, termasuk juga dalam hal bidang pertanahan yang dimediasi dan difasilitasi oleh instansi Badan Pertanahan Nasional, dapat dilakukan terhadap kasus pertanahan yang terjadi melibatkan berbagai pihak, dan para pihak memilih penyelesaian melalui musyawarah mufakat dengan cara mediasi dari instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang dimulai dengan adanya permohonan salah satu pihak kepada instansi Badan Pertanahan Nasional untuk menyelesaikan kasus pertanahan dengan pihak lain. Kemudian oleh BPN dalam memberikan bantuannya, langkah pertama dilakukan dengan cara memanggil para pihak yang bersengketa beserta instansi yang terkait untuk didengar pendapatnya, dan setelah didengar pendapat para pihak, barulah diambil kesimpulan yang merupakan solusi dari kasus tersebut. Penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi ini selain mempedomani Undang Undang Nomor 30 Tahun 1999 juga diperkuat dengan adanya Undang Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang antara lain ditekankan peningkatan upaya penyelesaian sengketa pertanahan baik melalui kewenangan administrasi, peradilan maupun *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.

Dari kedua cara penanganan sengketa pertanahan tersebut, maka penanganan yang menjamin kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa adalah melalui proses peradilan. Dengan melalui proses peradilanlah kepastian hukum hak kepemilikan atas tanah

akan terwujud, karena adanya lembaga yang berwenang untuk memutuskan suatu sengketa pertanahan yang sifatnya eksekutorial.

B. Konsep Penanganan Sengketa Tanah Berdasarkan Asas Keadilan dan Kepastian Hukum

Berbagai penanganan sengketa pertanahan cukup banyak ditawarkan baik yang bersifat litigasi maupun non litigasi, tetapi dalam tahap implementasinya penanganan sengketa pertanahan tersebut masih terasa kurang memuaskan. Penanganan sengketa pertanahan secara litigasi dikatakan tidak memuaskan bagi masyarakat karena hasil penanganannya kurang menciptakan rasa keadilan terutama bagi pihak yang kalah. Badan peradilan yang pada hakikatnya dibentuk bertujuan untuk menciptakan keadilan bagi setiap orang yang datang untuk mencari keadilan, berfungsi terbalik yakni bertujuan untuk menentukan siapa yang menang tanpa mempedulikan pihak yang kalah. Oleh karena itu dalam proses penanganan sengketa pertanahan berdasarkan asas keadilan tidaklah dapat terwujud apabila pola penanganannya melalui proses di pengadilan.

Berbeda halnya dengan penanganan sengketa pertanahan melalui proses di luar pengadilan, dalam hal ini dilakukan melalui alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yakni penyelesaian sengketa pertanahan melalui negosiasi, media, konsiliasi, dan arbitrase. Beberapa metode alternatif tersebut, selain memiliki keuntungan juga dapat menciptakan suatu keadilan bagi para pihak yang bersengketa. Walaupun dinilai dapat menciptakan suatu keadilan, penanganan sengketa pertanahan melalui proses di luar pengadilan juga memiliki suatu kelemahan yakni tidak menciptakan suatu kepastian hukum, karena tidak adanya putusan/penetapan dari pengadilan.

Dalam pandangan penulis bahwa penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah berdasarkan prinsip keadilan lebih tepat dengan menggunakan Teori Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo.²⁴ Pangkal pikiran dari Teori Hukum Progresif, bahwa hukum adalah suatu institusi yang berjuang mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat bahagia. Asumsi dasarnya adalah ada hubungan antara hukum dan manusia, sedangkan prinsip yang harus dipegang adalah “hukum adalah untuk manusia”, dan bukan sebaliknya. Faktor manusia adalah simbol daripada unsur-unsur *greget (compassion, empathy, sincerety, edication, commitment, dare dan determination)*. Mengutamakan faktor manusia daripada hukum membawa untuk memahami hukum sebagai suatu proses. Dalam proses itu, hukum berbagi pendapat dengan semua entitas dalam masyarakat, dan terus bergerak tiada henti dalam aras sosiologis, bukan pada aras legalistik-positivistik. Melalui proses dialogis, menjadikan terbuka kemungkinan hukum progresif itu merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi dan prosedur. Koreksi demikian itu dilakukan demi mendekati kepada tujuan hukum yang sebenarnya yaitu “manusia yang sejahtera dan bahagia”.

²⁴ Uraian mengenai hal ini dapat dibaca pada Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)*, makalah yang disampaikan pada acara Jumpa Alumni PDIH UNDIP Semarang, 4 September 2004.

Penegakan hukum progresif bekerja untuk menyelesaikan segala bentuk ketidakteraturan (termasuk penyelesaian konflik) melalui pendayagunaan institusi kenegaraan maupun institusi non-kenegaraan. Penekanannya adalah memilih untuk menjadi kekuatan pembebasan. Pembebasan itu tertuju baik kepada tipe, cara berpikir, asas dan teori yang tidak lagi terbelenggu pada hokum konvensional (positivistik). Satu karakter penting dari konsep penegakan hukum progresif adalah menolak keadaan *status quo*, manakala keadaan tersebut menimbulkan dekadensi, suasana korup dan sangat merugikan rakyat. Watak inilah yang pada akhirnya berujung pada penafsiran progresif terhadap hukum. Dengan penjelasan demikian, maka penegakan hukum progresif mengisyaratkan pentingnya semua komponen bangsa selalu peka terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat, baik lokal, nasional maupun global. Berhadapan dengan perubahan-perubahan tersebut, penegakan hukum progresif terdorong untuk mengedepankan kepentingan rakyat, dan menjauhkan diri dari ego kelompok, golongan atau investor.

Dari uraian padat mengenai konsep penegakan hukum progresif di atas, berikut ingin ditunjukkan beberapa poin penting yang perlu mendapatkan perhatian dalam rangka penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah.

Pertama, perlunya keterpaduan tekad bersama para aparat penegak hukum. Para hakim, jaksa, polisi, advokat, mediator, arbitrator, wasit, aparat teknis dan semua entitas yang terkait dengan penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah hendaknya duduk bersama di satu meja untuk menyamakan persepsi dan konsep, sebagaimana suatu pasukan yang akan berangkat perang untuk memenangkan negerinya. Katakanlah yang akan diperangi itu masalah sengketa hak kepemilikan atas tanah, maka sejak awal semua entitas terkait harus sudah satu kata mengenai tipe, cara berpikir, asas dan teori yang akan dijadikan senjata untuk penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah tersebut, sehingga tidak ada lagi hambatan internal dalam tim (pasukan) aparat penegak hukum.

Kedua, penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah tidak boleh dipisahkan dari aspek moral. Telah diuraikan di atas bahwa akibat pengaruh hukum modern yang positivistik-kapitalistik-sekuler, dewasa ini demoralisasi kebijakan Pemerintah di bidang pertanahan kian terjadi di negeri ini.

Demoralisasi ini terjadi sejak orang secara tajam memisahkan antara wilayah hukum (kebijakan) dan moral. Ini amat berbahaya bagi kelangsungan hidup suatu negara hukum. Bila hukum sudah mulai dilepaskan dari moral, maka sungguh ia tak bedanya sebagai *zombie*. Dalam penegakan hukum progresif, demoralisasi hukum maupun sekulerisasi kebijakan di bidang pertanahan harus benar-benar dilawan. Inti hukum (kebijakan) justru terletak pada aspek moral, seperti nilai keadilan, nilai kebenaran, nilai religius dan sebagainya. Untuk menjaga kandungan moralitas itu, maka para *stakeholders* harus jujur, cerdas, dinamis, profesional, dengan visi komunal yaitu menempatkan kepentingan bangsa di atas kepentingan pribadi dan kelompok.

Ketiga, mobilisasi hukum, dengan semboyan “kalau tidak ada rotan, akar pun berguna”. Orientasi penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah adalah kepada tujuan yang jelas dan konkrit, yaitu menjadikan tanah sebagai sarana tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan rumusan yang jelas dan tegas, yaitu memihak kepada kepentingan rakyat, maka segala bentuk perilaku yang menghambat tercapainya tujuan itu harus dipangkas. Untuk

pencapaian tujuan demikian itu, maka sekalian hukum yang ada harus bisa dimobilisir agar semua sengketa hak kepemilikan atas tanah, apapun bentuknya, dan siapapun yang terlibat bisa diatasi sampai ke akar-akarnya. Apabila prosedur dan mekanisme penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah yang diatur dalam hukum acara tidak lagi memadai, perlu dihadirkan prosedur lain untuk mengatasi kelemahan hukum acara yang ada. Mekanisme penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah di luar lembaga peradilan atau penyelesaian sengketa alternatif, perwasitan, fasilitasi, mediasi atau arbitrase dapat menjadi pilihan. Harus dipahami bersama, bahwa hukum acara hanyalah salah satu bentuk alat atau sarana, dan bukan tujuan dari penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah, dan oleh karenanya penggunaannya harus benar-benar bijaksana, jangan sampai pencapaian tujuan yang sebenarnya menjadi terhalang oleh kelemahan-kelemahan prosedural. Setiap kali ada problema tentang hukum yang seharusnya menjadi sarana penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah, maka hukumlah yang harus ditinjau kembali (direform atau bahkan dicabut), dan bukan manusia (rakyat) yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum yang sudah *out of date* itu, dan bilamana perlu harus “berani keluar” dari kungkungan tertib berpikir dan bertindak yang linier-mekanistik-rasional.

Keempat, melibatkan semua komponen bangsa. Penanganan sengketa hak kepemilikan atas tanah yang progresif sifatnya multidimensional, artinya banyak faktor dan banyak pihak yang terkait dan perlu saling mendukung. Komponen utamanya adalah aparat penegak hukum itu sendiri. Mereka harus terdiri dari profesional hukum yang cerdas, jujur, dinamis dengan visi komunal. Kepentingan dan kebutuhan bangsa harus ditempatkan di atas kepentingan diri-sendiri ataupun kelompok. Tak kurang pentingnya, adalah keterlibatan komponen akademisi, cendekiawan, ulama, intelektual maupun pakar di bidang sumberdaya agraria. Semua komponen bangsa ini dituntut berjuang agar sengketa hak kepemilikan atas tanah diselesaikan sampai pada akar moralitasnya, akar kulturalnya dan akar religiusnya, sebab hanya dengan cara itu masyarakat akan merasakan kebijakan pertanahan itu cocok dengan nilai-nilai intrinsik yang mereka anut. Mereka harus berani melepaskan diri dari kungkungan paham liberalisme, positivisme dan sekulerisme, yang selama ini membelenggunya, dan berani melakukan pencerahan dengan nilai-nilai luhur yang termaktub dalam Pancasila.

Selain diperlukannya prinsip keadilan dalam penanganan konflik pertanahan, tentunya diperlukan juga prinsip kepastian hukum, karena kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari Positivisme Hukum. Kepastian adalah tujuan hukum yang paling minimal yang harus dicapai melalui asumsi-asumsi Positivisme Hukum. Sebab hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna, karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang, artinya di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum (*ubi jus incertum, ibi jus nullum*).

Kepastian Hukum adalah tujuan utama dari hukum.²⁵ Berangkat dari pernyataan tersebut, maka tugas kaedah-kaedah hukum adalah untuk menjamin adanya kepastian

²⁵ J. B. Daliyo, “Pengantar Ilmu Hukum,” *Gramedia Pustaka Utama, Jakarta*, 1994, hlm 120.

hukum.²⁶ Dengan adanya pemahaman kaedah-kaedah hukum tersebut, masyarakat sungguh-sungguh menyadari bahwa kehidupan bersama akan tertib apabila terwujud kepastian dalam hubungan antara sesama manusia.

Dalam pengertian teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Roscoe Pound dikatakan bahwa adanya kepastian hukum memungkinkan adanya “*Predictability*”. Dengan demikian teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan *kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah. Karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu/masyarakat. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang saja melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.²⁷

Menurut ajaran Dogmatis bahwa tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin adanya kepastian hukum. Fungsi teori dalam penelitian disertasi ini adalah untuk memberikan arah/petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, karenanya penelitian ini diarahkan pada ilmu hukum positif.

Penanganan sengketa pertanahan berdasarkan kepastian hukum, dapat dilaksanakan melalui lembaga peradilan (litigasi). Sebagaimana dalam praktiknya, penanganan sengketa pertanahan melalui lembaga peradilan dilakukan pada Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Pengadilan Agama. Hal tersebut dilakukan karena berbedanya masalah pertanahan yang dialami oleh para pihak yang bersengketa. Dan juga itu dilakukan karena di Indonesia masih belum adanya Pengadilan khusus yang menangani masalah/sengketa pertanahan.

Penanganan sengketa pertanahan dinilai mempunyai kepastian hukum, karena hasil dari proses penanganan sengketa mempunyai sifat eksekutorial. Melalui putusan/penetapan pengadilan bahwa setiap perkara/sengketa pertanahan yang diproses tentu harus diterima dan dilaksanakan/dieksekusi oleh pihak yang menang. Adanya hak untuk melaksanakan eksekusi inilah wujud dari pada kepastian hukum. Namun belum tentu setiap putusan pengadilan yang mengadili/menangani sengketa petanahan dapat menciptakan suatu keadilan, karena para pihak yang bersengketa yang datang ke pengadilan bertujuan hanyalah untuk mencari kepastian hukum. Maka dari itu dalam penelitian ini, penulis akan membuat suatu konsep mengenai penanganan sengketa pertanahan berdasarkan asas keadilan dan kepastian hukum atas kepemilikan atas tanah.

Sebagai upaya penanganan sengketa pertanahan berdasarkan asas keadilan dan kepastian hukum, sebaiknya diupayakan menggunakan jalur mediasi di pengadilan. Upaya mediasi di dalam pengadilan pada dasarnya bertujuan untuk mencapai *win win solution* di antara para pihak yang bersengketa. Mediasi menjadi solusi penanganan sengketa pertanahan, dikarenakan prosesnya lebih cepat, murah, dan juga dapat memberikan akses keadilan yang

²⁶ Muhamad Sadi Is and MH S HI, *Pengantar Ilmu Hukum* (Kencana, 2017), hlm 20.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Kencana, 2008), hlm 158.

lebih besar kepada pihak-pihak dalam menemukan jalan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memberikan rasa keadilan.

Pengintegrasian mediasi kedalam proses beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrumen yang cukup efektif dalam mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan dan juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-peradilan untuk penyelesaian sengketa di samping proses acara pengadilan yang bersifat adjudikatif (memutus).²⁸

Selain menciptakan suatu keadilan bagi para pihak yang bersengketa, proses mediasi di pengadilan juga dapat menciptakan suatu kepastian hukum yakni ketika para pihak berhasil berdamai dapat mengajukan Kesepakatan Perdamaian kepada Hakim Pemeriksa Perkara agar dikuatkan dalam Akta Perdamaian (*acta van dading*).

Akta Perdamaian tidak dapat diajukan banding maupun upaya hukum lainnya, karena tunduk pada Pasal 1338 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa “Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Tentunya dengan beberapa pengecualian, Akta Perdamaian bersifat eksekutorial dalam arti dapat langsung dimohonkan penetapan eksekusi pada pengadilan negeri bila salah satu pihak tidak menghormati isi yang tertuang dalam Akta Perdamaian.

Akta Perdamaian yang diputuskan oleh hakim tidak dapat diajukan banding sebagaimana telah dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 130 HIR bahwa “akta perdamaian yang dibuat secara sah akan mengikat dan mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan tidak dapat dilakukan upaya hukum banding. Akta perdamaian hanya dapat dibatalkan apabila isi substansinya bertentangan dengan undang-undang”.

Akta perdamaian yang diputuskan oleh hakim memiliki kekuatan eksekutorial sama seperti putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap. Sementara Akta Perdamaian di luar pengadilan masih bisa disengketakan di pengadilan entah menyangkut kebenaran isinya maupun untuk eksekutorialnya.

Berdasarkan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, Pasal 154 Reglemen Hukum Acara untuk Daerah Luar Jawa dan Madura (*Reglement Tot Regeling Van Het Rechtswezen In De Gewesten Buiten Java En Madura, Staatsblad 1927:227*) dan Pasal 130 Reglemen Indonesia yang diperbaharui (*Het Herziene Inlandsch Reglement, Staatsblad 1941:44*) mendorong Para Pihak untuk menempuh proses perdamaian yang dapat didayagunakan melalui Mediasi dengan mengintegrasikannya ke dalam prosedur berperkara di Pengadilan.

Prosedur Mediasi di Pengadilan menjadi bagian hukum acara perdata dapat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa. Berkaitan dengan prosedur mediasi di Pengadilan secara yuridis telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

²⁸ Mardjono Reksodiputro, “Resolution Legal Institution and Alternative Dispute” (Hasil Penelitian yang disajikan pada seminar nasional menyongsong penggunaan ..., 2000).

Dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) tersebut, bahwa yang dimaksud dengan Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa secara damai yang tepat, efektif, dan dapat membuka akses yang lebih luas kepada para pihak untuk memperoleh penyelesaian yang memuaskan serta berkeadilan. Ketentuan mengenai Prosedur Mediasi dalam Peraturan Mahkamah Agung ini berlaku dalam proses berperkara di Pengadilan baik dalam lingkungan peradilan umum maupun peradilan agama. Pengadilan di luar lingkungan peradilan umum dan peradilan agama, dapat menerapkan Mediasi berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung ini sepanjang dimungkinkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 2 Perma).

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap warga masyarakat dan penghormatan hak masyarakat atas pengelolaan sumberdaya tanah telah diatur dalam Pasal 18 B UUD 1945 (sebagai hak konstitusional), Pasal 28I UUD 1945 dan UU No. 39 tahun 1999 (sekaligus hak asasi manusia) Dalam penjelasan Pasal 22 UUPA telah di jelaskan bahwa cara perolehan hak milik bisa saja dengan melakukan pembukaan tanah. Cara tersebut sebenarnya dimungkinkan menurut hukum adat. Dalam pasal 21 ayat 1 UUPA telah di sebutkan adanya perlindungan hukum yang diberikan oleh Negara kepada setiap orang warga Negara Indonesia untuk dapat mempunyai hak milik. Hak milik adalah hak turunturun, terkuat dan terpenuh yang dapat di punyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 (pasal 20 ayat 1).
2. Pelaksanaan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat pemilik tanah masih jauh dari harapan, hal ini terlihat dari perlakuan pemerintah dan aparat keamanan yang melakukan penggusuran terhadap mereka dan rumah-rumah tempat tinggalnya dirobokkan dan beberapa orang warga masyarakat yang bersikeras bertahan ditangkap dan ditahan oleh aparat dengan dalih bahwa mereka telah memasuki tanah tanpa ijin pemilik yang sah. Pada hal merekalah yang pertama kali menghuni tanah tersebut sebagai tempat tinggal dan tempat penyambung hidupnya.

B. Saran

1. Pemerintah harus segera membentuk Undang-undang hak milik atas tanah agar tidak terjadi penafsiran secara sepihak tentang hak milik, dan pemerintah tidak hanya melihat pemilikan hak atas tanah hanya dilihat dari bukti formal belaka yakni sertifikat.
2. Pemerintah tidak hanya melakukan perlindungan hukum kepada pemilik modal saja, akan tetapi yang paling utama adalah melindungi rakyatnya yang notabena sangat membutuhkan perlindungan.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrasyid, Priyatna. "Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Jakarta: PT." *Fikahati Aneska*, 2002.

- Bernhard, Limbong. "Konflik Pertanahan." *Pustaka Margaretha, Jakarta*, 2012.
- Daliyo, J. B. "Pengantar Ilmu Hukum." *Gramedia Pustaka Utama, Jakarta*, 1994.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya...* Bina Ilmu, 1987.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Universitas Trisakti, 2020.
- Is, Muhamad Sadi, and MH S HI. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana, 2017.
- Mahkamah Agung, R. I. *Pedoman Pelaksanaan Tugas Dan Administrasi Pengadilan, Buku II*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1994.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana, 2008.
- MD, Moh. "Mahfud, Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi (Law and the Pillars of Democracy)." *Yogyakarta, Gama Media Offset*, 1999.
- Options, New Life. "Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia." *Jakarta: Balai Pustaka*, 1997.
- Reksodiputro, Mardjono. "Resolution Legal Institution and Alternative Dispute." Hasil Penelitian yang disajikan pada seminar nasional menyongsong penggunaan ..., 2000.
- Suparman, Erman. *Kitab Undang-Undang PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara)*. Bandung: Fokus Media, 2004.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*, 2020.