

**Penanganan Masalah Pertanahan
Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan
Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan
Penyelesaian Kasus Pertanahan**

Artikel

Awang Hardian Sadono

Prodi Magister Hukum, Sekolah Pascasarjana, Universitas Nasional

Email: awgcool_law@yahoo.com

Abstrak

Masalah Pertanahan merupakan masalah yang sering kali menimbulkan sengketa yang berkepanjangan dalam dinamika kehidupan masyarakat Indonesia. Usaha pemerintah untuk serius dalam meminimalkan atau meredam sengketa pertanahan dibuktikan dengan adanya fungsi penanganan kasus pertanahan pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang kemudian dikeluarkan kebijakan terkait penanganan kasus pertanahan yang sampai dengan perubahan terakhirnya melalui Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Penanganan kasus pertanahan yang dilakukan oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah merupakan terobosan baru dalam rangka untuk menghindari penumpukan perkara di dunia peradilan. Penelelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis proses penanganan kasus pertanahan yang dilakukan oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, dan untuk memahami dan menganalisis bentuk pelaksanaan pembatalan produk hukum dalam penanganan kasus pertanahan. Dari hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa proses penanganan kasus pertanahan dalam kaitannya dengan pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah dapat dilakukan melalui Lembaga peradilan dan di luar pengadilan yang mengandung cacat adminitrasi dan/atau cacat yuridis.

Kata kunci : Tanah; Masalah Tanah; Penanganan dan Penyelesaian.

Abstract

Land issues are problems that often cause prolonged disputes in the dynamics of Indonesian people's lives. The government's efforts to be serious in minimizing or suppressing land disputes are evidenced by the function of handling land cases at the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency which then issued a policy related to handling land cases which until its last amendment was through the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of Agency National

Land Affairs Number 21 of 2020 Concerning Handling and Settlement of Land Cases. The handling of land cases carried out by the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency is a new breakthrough in order to avoid the accumulation of cases in the world of justice. This research aims to examine and analyze the process of handling land cases carried out by the Ministry of Agrarian and Spatial Planning/National Land Agency according to the Regulation of the Minister of Agrarian and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases, and to understand and analyze the form of implementation of the cancellation of legal products in handling land cases. From the results of the research it can be stated that the process of handling land cases in relation to the cancellation of Land Rights Certificates can be carried out through the judiciary and outside the court which contains administrative defects and/or juridical defects.

Keywords: Land; Land issues; Handling and Settlement

A. Pendahuluan

Indonesai Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi setiap individu dalam masyarakat, karena mempunyai hubungan yang erat dengan keberadaan tiap manusia dalam lingkungan dan kelangsungan hidupnya. Disanalah manusia hidup, tumbuh dan berkembang, bahkan secara sekaligus merupakan tempat dikebumikan pada saat meninggal dunia. Selain sebagai tempat bermukim tanah juga mengandung nilai ekonomi bagi manusia, bisa digunakan sebagai sumber mata pencahariannya baik itu bercocok tanam maupun untuk melaksanakan usaha, dan juga bisa dijadikan sebagai jaminan pinjaman, maupun sebagai sumber penghidupan manusia di masa mendatang. Dengan ini kita dapat mengerti betapa pentingnya posisi dan manfaat dari tanah dari waktu ke waktu seiring dengan perkembangan zaman, jumlah kebutuhan akan tanah terus meningkat.¹

Menyadari pentingnya tanah bagi manusia sebagai individu maupun negara sebagai organisasi masyarakat yang tertinggi. Para tokoh Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa Indonesia dari penjajahan bangsa asing merumuskan bentuk atau format negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45). UUD 45 merupakan konstitusi tertinggi bangsa Indonesia yang akan dikelola setelah kemerdekaan. Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, tanah telah diatur pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: “*bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat*”. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan bumi atau tanah dan melihat Negara Indonesia termasuk kedalam negara agraris yang kaya akan sumber

¹ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Cetakan Pertama, Jakarta, 2012, hlm. 27.

daya alam (SDA) maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya lebih dikenal dengan sebutan UUPA.²

Dengan berlakunya UUPA telah terjadi suatu revolusi yang merubah dasar pemikiran dan landasan politik agraria kolonial, yakni berupaya memperbaharui tata tanah kolonial yang semula diabdikan untuk kepentingan modal asing, menggantinya dengan tata tanah nasional yang diabdikan untuk kepentingan rakyat. Perubahan jaman dengan adanya liberalisasi perdagangan menempatkan tanah sebagai komoditi membuat masalah ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah semakin kompleks dimana rakyat terutama petani kecil diposisikan sebagai korban arus kapitalisme global.³

Masyarakat Indonesia memposisikan tanah pada kedudukan yang sangat penting, karena merupakan faktor utama dalam peningkatan produktivitas agraria. Keadaan tersebut membuat semakin semarak dan kompleks kasus pertanahan yang terlihat sangat jelas. kasus pertanahan yang terjadi yaitu:

1. Kasus pertanahan vertikal antara masyarakat dengan pemerintah atau pihak yang berwenang.
2. Kasus pertanahan horizontal antara masyarakat dengan pengusaha/investor dan atau badan usaha milik negara (BUMN),

Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (KemenATR/BPN) merupakan instansi pemerintah yang telah diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dalam penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan. Kewenangan tersebut terbagi menjadi dua yaitu melalui kewenangan kementerian dan di luar kewenangan kementerian. Sedangkan bentuk kewenangan KemenATR/BPN dalam penanganan kasus pertanahan bisa berupa kewenangan atribusi dan kewenangan pendelagasian.⁴

Untuk menjalankan fungsi penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan, KemenATR/BPN mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (PermenATR/Ka.BPN) Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang telah beberakali terjadi perubahan. Adapun dasar pertimbangan hukum diberlakukannya PermenATR/Ka.BPN Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan adalah bahwa untuk memberikan kepastian hukum guna menyelenggarakan kebijakan pertanahan yang merupakan salah satu tugas dan fungsi KemenATR/BPN, telah ditetapkan PermenATR/Ka.BPN Nomor 11

² *Ibid.*

³ Nurjannah, *Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Sebagai Induk Landreform*, https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al_daulah/article/view/1436/1459, diakses tanggal 12 Oktober 2022.

⁴ Sahnun, M.Arba, dan L.Wira Pria Suhartana., *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Jurnal "IUS" Kajian Hukum dan Keadilan Volume 7 No. 3, Desember 2019 E-ISSN 2477-815X, P-ISSN 2303-3827, hlm. 436

Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang dalam pelaksanaannya masih belum efektif sehingga perlu diganti.⁵

Permasalahan tanah yang semakin kompleks sudah merambah kepada persoalan sosial dan memerlukan pemecahan dengan pendekatan yang komprehensif. Perkembangan sifat dan substansi kasus pertanahan tidak lagi hanya persoalan administrasi pertanahan yang dapat selesai melalui hukum administrasi, tapi kompleksitas tanah tersebut sudah merambah kepada ranah politik, sosial, budaya dan terkait dengan persoalan nasionalisme dan hak asasi manusia.⁶

Berbicara mengenai adanya Sertipikat Hak Atas Tanah (SHAT) yang bermasalah bisa disebabkan oleh, Pertama orang-orang yang tidak bertanggung jawab memanfaatkan situasi dan kondisi. Kedua, nilai ekonomis tanah yang cukup tinggi dan tanah merupakan simbol eksistensi dan status sosial ditengah masyarakat sehingga mengakibatkan timbulnya sengketa dan konflik pertanahan yang vertikal dan horizontal. Makna dan nilai tanah yang demikian strategis dan istimewa mendorong setiap orang untuk memiliki, menjaga dan merawat tanahnya dengan baik, bila perlu mempertahankannya sekuat tenaga sampai titik darah penghabisan.⁷

Selanjutnya seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah secara tidak sah dan melanggar hukum yang mengakibatkan dilakukan pembatalan terhadap bukti kepemilikan nya tersebut. Pada dasarnya, pembatalan merupakan suatu perbuatan yang bertujuan untuk memutuskan, menghentikan atau menghapuskan suatu hubungan hukum.⁸

Pembatalan sertifikat hak atas tanah merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa hak atas tanah yang disebabkan suatu keputusan pemberian hak dan/atau sertifikat hak atas tanah yang merupakan keputusan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan mengandung cacat hukum administratif atau melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

B. Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis utarakan diatas, maka penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative law research*) atau penelitian hukum kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder atau menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*). Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-

⁵ Lihat pada bagian “Menimbang” Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

⁶ Mulyadi, Satino. Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda. Jurnal Yuridis Vol. 6 No. 1, Juni 2019:147-173.P-ISSN: 1693-4458. E-ISSN: 2598-5906.hlm. 153.

⁷ *Ibid.*, hlm.154

⁸ Rusmadi Murod, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Cetakan I, Bandung, 1991, hlm 28

undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.⁹

Data dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian untuk mengetahui dan memahami mengenai pengkajian dan penanganan sengketa pertanahan sesuai dengan materi yang bersumber dari bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁰

C. Pembahasan dan Analisis

Penanganan Sengketa Pertanahan

Dalam bidang pertanahan, kasus pertanahan dapat terjadi antara masyarakat satu dengan masyarakat lain dan bahkan antara masyarakat dengan negara. Kasus pertanahan antar masyarakat dapat terjadi antara lain karena adanya penyerobotan tanah oleh salah satu pihak, masalah kewarisan dan masalah klaim kepemilikan tanah karena sertipikat ganda. Kasus pertanahan antara masyarakat dengan negara biasa terjadi dikarenakan kekuasaan negara yang sewenang-wenang mengambil tanah masyarakat dengan alasan kepentingan umum namun tidak disertai ganti rugi yang sepadan.¹¹

KemenATR/BPN sebagai lembaga yang mengatur dan menangani bidang-bidang pertanahan di Indonesia harus berperan aktif dalam menangani kasus pertanahan. KemenATR/BPN memiliki kewenangan untuk mengupayakan solusi penanganan kasus pertanahan berdasarkan peraturan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan-perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara:

1. Atribusi, dalam istilah hukum atribusi diterjemahkan sebagai “pembagian (kekuasaan), Mengenai pengertian atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh original legislator maupun delegated legislator.
2. Delegatif, dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah.
3. Mandat berbeda dengan delegasi, mengenai mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri kewenangannya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris tentang apa yang diinginkannya. Mandataris atau pemberi mandat tetap bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram-NTB, 2020, hlm. 45

¹⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47

¹¹ Bernhard Limbong, *Op.Cit*, hlm. 28.

Setiap Kasus Pertanahan pada akhirnya memerlukan cara penyelesaian, harapan para pihak yang bersengketa tentunya agar terdapat penyelesaian berkeadilan yang seadil-adilnya. Kewenangan Penanganan kasus pertanahan oleh KemenATR/BPN di luar pengadilan dalam hal ini digolongkan menjadi 3 (tiga) klasifikasi yaitu Kasus Berat, Kasus Sedang dan Kasus Ringan.¹²

Secara teknis, penanganan sengketa pertanahan oleh KemenATR/BPN secara berurutan dilakukan dengan mekanisme/tahapan sebagai berikut:

1. Pengkajian Kasus.

Pengkajian kasus pertanahan dilakukan untuk menguraikan subjek yang bersengketa, keberatan atau tuntutan pihak pengadu, letak, luas dan status objek Kasus; riwayat Kasus; data atau dokumen yang tersedia; klasifikasi Kasus; dan hal lain yang dianggap penting sehingga dapat memudahkan memahami Kasus yang ditangani dan menjadi dasar untuk melaksanakan Gelar Kasus Awal.¹³

2. Gelar Awal.

Gelar Kasus Awal dilakukan dengan tujuan untuk menentukan pihak terkait; merumuskan rencana Penanganan; menentukan hukum yang dapat diterapkan; menentukan data yuridis, data fisik, data lapangan dan bahan yang diperlukan; menyusun rencana kerja penelitian; dan menentukan target dan waktu Penyelesaian sehingga menjadi dasar dalam pemberitahuan kepada instansi lain jika Kasus merupakan kewenangan instansi lain; menyiapkan tanggapan atau jawaban kepada pengadu; atau menyiapkan kertas kerja Penelitian sebagai dasar melaksanakan Penelitian.¹⁴

3. Penelitian.

Penelitian dilakukan dengan tujuan, *Pertama*, mengumpulkan data fisik menunjukkan letak, luas dan batas tanah, dll yang terkait dengan Kasus yang ditangani. *Kedua*, mengumpulkan data yuridis. *Ketiga*, data lapangan merupakan fakta yang menggambarkan kondisi senyatanya, penguasaan dan pemanfaatan penggunaan tanah yang menjadi objek Kasus. Dalam hal Penelitian tidak ditemukan data fisik dan data yuridis maka dilakukan penelusuran terhadap proses penerbitan hak atas tanah dalam daftar isian/daftar umum; meminta keterangan petugas yang memproses penerbitan hak atas tanah;

¹² 3 (tiga) klasifikasi kasus pertanahan, yaitu:

- a. Kasus Berat merupakan Kasus yang melibatkan banyak pihak, mempunyai dimensi hukum yang kompleks, dan/atau berpotensi menimbulkan gejolak sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- b. Kasus Sedang merupakan Kasus antar pihak yang dimensi hukum dan/atau administrasinya cukup jelas yang jika ditetapkan penyelesaiannya melalui pendekatan hukum dan administrasi tidak menimbulkan gejolak sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- c. Kasus Ringan merupakan Kasus Pengaduan atau permohonan petunjuk yang sifatnya teknis administratif dan penyelesaiannya cukup dengan surat petunjuk Penyelesaian kepada pengadu atau pemohon.

¹³ Lihat Pasal 7 ayat (1), (2) dan (3) PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.

¹⁴ Lihat Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3) PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.

meminta keterangan para pihak; dan/atau meminta keterangan kepala desa/lurah atau instansi terkait atau pihak lain yang diperlukan. Hasil Penelitian dibuatkan kajian dan dituangkan dalam bentuk laporan hasil Penelitian yang menguraikan tipologi masalah, akar masalah, pokok masalah, riwayat Kasus, gambaran kondisi lapangan, posisi atau status hukum masing-masing pihak dari kajian hukum/peraturan perundang-undangan dan masalah hambatan serta saran tindak lanjut Penyelesaian.¹⁵

4. Ekspos hasil Penelitian dan Rapat Koordinasi.

Ekspos hasil Penelitian akan menghasilkan kesimpulan berupa Penyelesaian Kasus atau rekomendasi atau petunjuk masih diperlukan data atau bahan keterangan tambahan untuk sampai pada kesimpulan dengan penyerpurnaan data dan dilakukan penelitian kembali. Jika hal data atau bahan keterangan tambahan telah cukup selanjutnya dilakukan Gelar akhir.¹⁶

5. Gelar Akhir.

Gelar Akhir dimaksudkan untuk mengevaluasi Penanganan yang telah dilakukan, memastikan kesesuaian antara data bukti dan bahan keterangan saksi dan/atau ahli, penyempurnaan berkas Kasus, dan menentukan layak tidaknya penerapan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap Kasus yang ditangani. Hasil Gelar akhir menjadi dasar pengambilan keputusan Penyelesaian Kasus berupa rekomendasi dan usulan penyelesaian kasus.¹⁷

6. Penyelesaian Kasus.

Penyelesaian kasus berupa laporan penanganan kasus pertanahan yang merupakan satu kesatuan dengan Berkas penanganan kasus pertanahan yang dimulai dari Pengaduan, sampai dengan surat pemberitahuan. Setelah menerima hasil Penyelesaian Kasus maka Penanganan Kasus dinyatakan selesai dengan kriteria yaitu:¹⁸

a. Kriteria Satu (K1) jika penyelesaian bersifat final, berupa keputusan pembatalan, perdamaian, atau surat penolakan tidak dapat dikabulkannya permohonan.

b. Kriteria Dua (K2) berupa:

- 1) surat petunjuk Penyelesaian Kasus atau surat penetapan pihak yang berhak tetapi belum dapat ditindaklanjuti keputusan penyelesaiannya karena terdapat syarat yang harus dipenuhi yang merupakan kewenangan instansi lain;
- 2) surat rekomendasi Penyelesaian Kasus dari Kementerian kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan Kantor Wilayah kepada Kantor Pertanahan atau usulan Penyelesaian dari Kantor Pertanahan kepada Kantor Wilayah dan Kantor Wilayah kepada Menteri.

¹⁵ Lihat Pasal 9 ayat (1), (2) dan (3) PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.

¹⁶ Lihat Pasal 13 dan 14 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020

¹⁷ Lihat Pasal 15 dan 16 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020

¹⁸ Lihat Pasal 17 huruf a,b, dan c PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.

- c. Kriteria Tiga (K3) berupa surat pemberitahuan bukan kewenangan Kementerian.

Penanganan Perkara Pertanahan

Lebih dari 60 tahun penyelesaian kasus pertanahan di Indonesia terjadi berlarut-larut di ranah pengadilan. Berlarutnya penyelesaian sengketa pertanahan di ranah pengadilan ditengarai terjadi lantaran masing-masing instansi peradilan memiliki kompetensi absolut (pasti) dalam memutuskan suatu perkara. Ada tiga peradilan yang memiliki kewenangan jika menyangkut sengketa pertanahan, yakni Peradilan Perdata (umum), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan Peradilan Agama (PA). Namun, kewenangan masing-masing instansi peradilan membuat penyelesaian sengketa tanah harus menempuh jalan panjang dan prosesnya amat sangat tidak sederhana. Pada Peradilan Perdata, memiliki kompetensi mengadili terkait sengketa hak kepemilikan. Pada Peradilan TUN, memiliki kompetensi keabsahan SHAT sebagai keputusan yang dikeluarkan pejabat negara. Di sisi lain Peradilan Agama memiliki kompetensi mengadili sengketa berlandaskan konflik kewarisan.¹⁹

Gugatan ke Pengadilan dapat dilakukan oleh siapa saja yang merasa berhak memiliki hak milik atas tanah agar dapat dinyatakan bahwa sertipikat yang sudah atas nama pihak lain tidak sah dan dibatalkan melalui putusan hakim, demi kepentingan Penggugat tersebut. Melalui Pengadilan akan dilakukan pembuktian mengenai siapa pihak yang paling berhak atas hak milik tersebut. Suatu sertipikat tanah dapat dibatalkan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dengan hal ini sertipikat hak milik atas tanah yang diterbitkan, dalam realitasnya mengandung kelemahan terhadap kepastian haknya karena masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat di lembaga peradilan. Oleh karena itu, sertipikat hak milik atas tanah memiliki kekuatan hukum yang tetap setelah memperoleh putusan hakim.²⁰

Kekuatan hukum tetap putusan hakim adalah kekuatan mengikat dari pada putusan pengadilan mempunyai sifat hukum materiil karena mengadakan perubahan terhadap wewenang dan kewajiban keperdataan: menetapkan, menghapuskan atau mengubah. Oleh karenanya putusan pengadilan dapat menimbulkan atau meniadakan hubungan hukum.²¹

Penanganan perkara yang dilaksanakan oleh KemenATR/BPN tertuang dalam BAB IV PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Pokok inti teknisnya adalah Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya memberitahukan kepada pemegang hak tentang adanya gugatan dalam hal yang menjadi objek gugatan merupakan Produk Hukum dan pihak yang

¹⁹ Moch Iqbal, tanpa judul, <https://bldk.mahkamahagung.go.id/id/43-puslitbang-kumdil/dok-keg-litbang/1599-iqbal-lebih-dari-60-tahun-penyelesaian-kasus-pertanahan-di-indonesia-berlarut-larut>, diakses pada tanggal 14 Oktober 2022

²⁰ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008, hlm. 112

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 76

menjadi tergugat adalah Kementerian, Kantor Wilayah dan/atau Kantor Pertanahan apabila pihak pemegang hak tidak ikut digugat serta meminta untuk masuk sebagai pihak intervensi (*intervenient*).²²

Dalam proses Penanganan Perkara dapat dilakukan perdamaian untuk mengakhiri proses Perkara dan jika diakhiri dengan perdamaian maka dimintakan putusan perdamaian oleh pengadilan yang berwenang. Perdamaian tidak dapat dilakukan apabila:

1. Menyangkut Barang Milik Negara (BMN), Barang Milik Daerah (BMD), Barang Milik Badan Usaha Milik Negara atau Barang Milik Badan Usaha Milik Daerah;
2. Tidak disetujui oleh seluruh pihak yang berperkara;
3. Tidak disetujui oleh pemegang hak atas tanah objek Perkara yang tidak berkedudukan sebagai pihak dalam Perkara;
4. Terdapat masalah atau Perkara lain berkenaan dengan subjek dan/atau objek yang sama; atau;
5. Tidak mendapat izin tertulis dari Pejabat yang mengeluarkan keputusan yang menjadi objek gugatan sesuai kewenangan.

Penanganan Mediasi Pertanahan

Penyelesaian sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui Lembaga Kantor Pertanahan/Non Litigasi. Apabila kasus belum sampai ke lembaga peradilan, maka kasus tersebut adalah sengketa tanah yang dapat diselesaikan dengan cara pengaduan kepada Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis, melalui loket pengaduan, kotak surat atau website Kementerian. Mediasi dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersengketa yang pada prinsipnya Mediasi wajib dihadiri oleh para pihak/ principal.

Dalam hal para pihak tidak dapat hadir karena alasan kesehatan dan/atau alasan lain yang sah, Mediasi dapat diwakili oleh kuasa yang diberi kewenangan untuk memutus dengan persetujuan oleh pihak yang bersengketa. Dalam hal Gelar Mediasi tidak dapat dihadiri oleh salah satu pihak yang berselisih, pelaksanaannya dapat ditunda agar semua pihak yang berselisih dapat hadir. Apabila pihak yang berselisih sudah diundang 3 (tiga) kali secara patut tidak hadir dalam Gelar Mediasi maka Mediasi dinyatakan gagal serta Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan Penyelesaian Kasus.

Dalam hal Mediasi tercapai kesepakatan perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek Kasus untuk memperoleh putusan perdamaian.

Perdamaian hasil dari mediasi melalui Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan selaku Mediator tidak serta merta bisa menjadi seperti mediator dipengadilan, putusan dipengadilan ini merupakan putusan yang *Inkracht* dan mengikat para pihak, Dalam hal Mediasi tercapai kesepakatan

²² Lihat Pasal 22 dan 23 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.

perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek Kasus untuk memperoleh putusan perdamaian sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sedangkan di KemenATRBPB sendiri tidak demikian akan tetapi sifatnya tetap perjanjian, yang mana perjanjian penyelesaian sengketa tersebut telah dibuat maka sepanjangnya tidak muncul masalah lagi.²³

Setiap lembaga penyelesaian sengketa mengandung keuntungan dan kelemahan masing-masing, karena pendekatan penyelesaian yang digunakan berbeda-beda. Namun demikian dalam kondisi yang normal setiap pihak memperoleh perlakuan yang proposional didalam setiap penerapan hukum sesuai dengan kondisi obyektif yang berlangsung disekitarnya. Dengan penekanan pada interes maka berbagai kepentingan para pihak yang bersengketa dapat diakomodasi secara maksimal. Hal ini akan berpengaruh pada kepuasan pihak-pihak yang bersangkutan atas penyelesaian sengketa tersebut. Inilah keuntungan substantif dari penyelesaian sengketa melalui Kantor Pertanahan dalam memediasi. Meskipun dari berbagai hal mediasi mengandung banyak keunggulan, bukan berarti tidak terdapat kelemahan. Kelemahan mediasi terletak pada "kekuatan mengikatnya" putusan mediasi pada sengketa yang murni beraspek keperdataan, putusan penyelesaian sengketa diarahkan sepenuhnya oleh para pihak.²⁴

Pembatalan Produk Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah.

Kewenangan negara dalam mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. KemenATRBPB yang menjalankan fungsi di bidang pertanahan mempunyai kewenangan dalam hal penerbitan SHAT dan hal penyelesaian sengketa dalam pembatalan sertifikat. Penerbitan SHAT yang dilakukan oleh KemenATRBPB telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Jo. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, KemenATRBPB menerbitkan SHAT atas permohonan pihak yang berkepentingan atau yang mengajukan permohonan penerbitan SHAT dengan ketentuan bahwa SHAT tersebut dapat diterbitkan apabila telah sesuai dengan data fisik dan data yuridis. Selain kewenangan penerbitan SHAT, KemenATRBPB juga memiliki kewenangan penangguhan penerbitan SHAT jika di dalam buku tanah terdapat catatan yang menyangkut data yuridis data fisik sampai catatan yang bersangkutan dihapus.²⁵

²³ Herwandi, "Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara", Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 70-72.

²⁴ Musyarofah, "Mediasi Dalam Sengketa Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati", Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2011, hlm. 85

²⁵ Maria S.W.Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 163

Sementara itu KemenATRBPBPN yang diberi tugas dan kewenangan untuk menjalankan urusan dibidang pertanahan selain menerbitkan keputusan dalam hal pendaftaran tanah juga memiliki kewenangan dalam pembatalan sertifikat yang sudah ia keluarkan yang menjadi produk hukum berupa keputusan tata usaha negara yang prinsipnya dalam satu bidang tanah pada prinsipnya hanya dapat diterbitkan satu sertifikat hak atas tanah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelesaikan sengketa pertanahan dalam kaitannya pembatalan Produk Hukum didasarkan atas keputusan penerbitan SHAT yang dikeluarkan oleh KemenATRBPBPN mengandung cacat administrasi dan/atau cacat yuridis serta pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Untuk membatalkan hak atas tanah yang disebabkan oleh adanya cacat hukum administrasi maupun untuk terlaksananya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dikeluarkan keputusan pembatalan hak atas tanah/pembatalan produk hukum.²⁶

Pembatalan Produk Hukum karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis disebabkan:²⁷

1. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan hak atas tanah, pendaftaran hak dan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
2. kesalahan dalam proses/prosedur pengukuran;
3. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertifikat pengganti;
4. kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertifikat Hak Tanggungan (SHT);
5. kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
6. kesalahan subjek hak dan/atau objek hak;
7. kesalahan jenis hak;
8. tumpang tindih hak atas tanah atau dengan kawasan hutan;
9. kesalahan penetapan konsolidasi tanah;
10. kesalahan penegasan tanah objek landreform;
11. kesalahan dalam proses pemberian izin peralihan hak;
12. kesalahan dalam proses penerbitan surat keputusan Pembatalan;
13. terdapat putusan pengadilan pidana berkekuatan hukum tetap yang membuktikan adanya tindak pidana pemalsuan, penipuan, penggelapan dan/atau perbuatan pidana lainnya;
14. terdapat dokumen atau data yang digunakan dalam proses penerbitan sertifikat bukan produk instansi tersebut berdasarkan surat keterangan dari instansi yang bersangkutan;
15. terdapat putusan pengadilan yang dalam pertimbangan hukumnya terbukti terdapat fakta adanya cacat dalam penerbitan produk hukum Kementerian dan/atau adanya cacat dalam perbuatan hukum dalam peralihan hak tetapi dalam amar putusannya tidak dinyatakan secara tegas.

²⁶ Lubis, M. Y., & Lubis, A. R., *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm. 126

²⁷ Lihat Pasal 35 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.

Keputusan pembatalan produk hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020 dilaksanakan oleh:

1. Menteri dalam hal cacat administrasi dan/atau cacat yuridis terhadap produk hukum yang diterbitkan oleh Kementerian atau Kantor Wilayah dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang membatalkan Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kementerian;
2. Kepala Kantor Wilayah dalam hal cacat administrasi dan/atau cacat yuridis terhadap Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan; atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang membatalkan Produk Hukum yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan;

Namun dalam hal tertentu, Menteri dapat membatalkan Produk Hukum Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan yang merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis maupun sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Prosedur pengusulan pembatalan produk hukum dilakukan oleh kepala kantor pertanahan kepada Menteri dalam hal Pembatalan merupakan kewenangan Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah; atau Kepala Kantor Wilayah dalam hal Pembatalan merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah dengan tembusan kepada Menteri. Akan tetapi tidak diperlukan usulan dari Kepala Kantor Wilayah dan/atau Kepala Kantor Pertanahan bilamana Penanganan Kasus telah dilakukan Kementerian atau Kantor Wilayah sesuai urutan mekanisme pada Pasal 6 ayat 1 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.²⁸

Pasal 29 ayat 2 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020 menyebutkan jika terdapat Hak Tanggungan hal yang dilakukan sebelum dilakukan pembatalan produk hukum adalah memberitahukan kepada pemegang Hak atas Tanah dan Hak Tanggungan dalam hal Produk Hukum yang akan dibatalkan berupa hak atas tanah atau sertifikat tanah yang dibebani dengan hak tanggungan. Kemudian dalam pelaksanaan pembatalan produk hukum jika:

1. terdapat hak atas tanah objek Sengketa/Perkara telah beralih kepada pihak ketiga;
2. pihak ketiga sebagai pemegang hak terakhir tidak menjadi pihak dalam Perkara; dan
3. pihak ketiga memperoleh hak atas tanah tersebut dengan itikad baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka Kementerian atau Kantor Wilayah sesuai kewenangannya tidak dapat membatalkan Produk Hukum baik karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis maupun sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.²⁹

²⁸ Lihat Pasal 33 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020

²⁹ Lihat Pasal 32 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020.

Sehingga hal yang harus dilakukan adalah memberitahukan kepada pemohon pembatalan untuk melakukan upaya hukum di pengadilan dalam rangka mempertahankan hak keperdataan atas tanah; dan pihak ketiga mengenai adanya putusan pengadilan yang membatalkan hak atas tanah atau sertipikat tanah atas nama pihak ketiga yang tidak menjadi pihak dalam perkara.

Dalam hal SHAT yang dibatalkan oleh pengadilan merupakan pelaksanaan amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Negeri yang menempatkan instansi pengguna aset dan instansi pengelola aset sebagai pihak dalam Perkara maka Surat Keputusan Pembatalan hak atas tanah sebagai pelaksanaan putusan pengadilan dapat ditetapkan tanpa menunggu proses penghapusan aset/aktiva tetap dari instansi yang bersangkutan, akan tetapi penetapan haknya setelah ada penghapusan aset jika sudah tercatat sebagai aset atau persetujuan pelepasan aset jika belum tercatat dalam daftar aset kemudian menyampaikan pemberitahuan putusan pengadilan yang membatalkan hak atas tanah atau sertipikat tanah kepada pengguna aset dan pengelola aset dan Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk mencatat dalam buku tanah dan daftar umum lainnya atas batalnya hak atas tanah; dan status quo sampai dengan adanya penghapusan aset/aktiva tetap dari instansi yang bersangkutan.³⁰

Selanjutnya dalam hal amar putusannya menyatakan batal hak atas tanah atau sertipikat tanah instansi pemerintah tanpa melibatkan pengguna aset dan pengelola aset sebagai pihak dalam Perkara maka Pembatalan hak atas tanah atau sertipikat tanah dilakukan setelah penghapusan aset dari pengguna dan/atau persetujuan pengelola aset. Kewajiban dari pemenang perkara wajib mengajukan permohonan penghapusan aset ke instansi yang berwenang dan berhak mendapatkan penetapan hak atas tanah kepada pemenang Perkara dilakukan setelah adanya permohonan hak dengan melampirkan surat keputusan penghapusan aset/aktiva tetap dari daftar inventaris kekayaan instansi yang bersangkutan dan/atau surat lain yang sejenis dan surat persetujuan pelepasan aset dari pengelola aset.³¹

Munculnya berbagai permasalahan pertanahan seperti penerbitan sertifikat yang cacat hukum perlu segera diselesaikan, karena SHAT yang cacat hukum dapat menyebabkan sertipikat tersebut tidak dapat dijadikan bukti kepemilikan atas tanah, karena tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Diberlakukannya PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, dapat menyelesaikan kasus-kasus di bidang pertanahan. Pembatalan sertifikat yang cacat hukum administrasi merupakan upaya hukum untuk melakukan pencegahan, pengawasan dan penindakan agar tidak terjadi konflik kepentingan hak atas tanah yang dapat menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berkepentingan atas tanah.³²

³⁰ Lihat Pasal 32 PermenATR/Ka.BPN No. 21 Tahun 2020

³¹ *Ibid.*

³² Mulyadi, Satino. *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda*. Jurnal Yuridis Vol. 6 No. 1, Juni 2019:147-173.P-ISSN: 1693-4458. E-ISSN: 2598-5906, hlm. 437

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan No. 30 Tahun 2014 juga bisa dijadikan landasan hukum untuk mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa atau permasalahan yang terjadi ditengah masyarakat.³³

D. Penutup

Simpulan

KemenATRBPB sebagai implementasi dari pada tugasnya, mempunyai fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan kasus pertanahan. Penanganan kasus pertanahan yang merupakan kewenangan KemenATRBPB dilaksanakan atas laporan pengaduan dari pengadu/pelapor kepada KemenATRBPB maupun kepada satker dibawah lingkungan KemenATRBPB. Penanganan kasus pertanahan berkaitan dengan SHAT dapat dilakukan melalui pengadilan dan luar pengadilan. Dalam penanganan kasus di pengadilan, pihak KemenATRBPB dalam terlibat sebagai pihak dalam perkara Peradilan Umum, Peradilan TUN dan Peradilan Agama. Sedangkan penanganan kasus di luar pengadilan, KemenATRBPB dapat melakukan mediasi kepada para pihak yang bersengketa dan dapat melakukan penanganan kasus dengan tahapan pengkajian kasus.

Pelaksanaan pembatalan produk hukum dalam penanganan kasus pertanahan dapat dilaksanakan atas mengandung cacat adminitrasi dan/atau cacat yuridis serta pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pembatalan karena cacat administrasi perlu diberitahukan kepada pemegang hak dan pemegang Hak Tanggungan, namun pembatalan karna pelaksanaan putusan pengadilan tidak perlu diberitahukan. Pelaksanaan Putusan dapat dikecualikan pada Objek Putusan masih menjadi objek perkara lainnya dan terdapat putusan yang menentukan sah tidaknya kepemilikan hak. Dalam hal terdapat sita oleh pengadilan, penyidik dan/atau lembaga penegak hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, keputusan Pembatalan SHAT tidak dapat ditindaklanjuti kecuali tidak terdapat penetapan *status quo* oleh Hakim atau penetapan *status quo* oleh Hakim sudah berakhir jangka waktunya atau tidak terdapat sita oleh pengadilan, penyidik dan/atau lembaga penegak hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta mendapat izin dari pengadilan atau aparat hukum lainnya.

Saran

Dalam penanganan kasus pertanahan, diperlukan kecermatan dan ketelitian dalam membuat laporan penyelesaian kasus pertanahan oleh pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik dan

³³ *Ibid.*, hlm. 440 (Lihat Pasal 66 ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan).

perkara dalam menyelesaikan kasus pertanahan. Hal ini diperlukan karena laporan penyelesaian kasus pertanahan merupakan rangkuman hasil kegiatan penyelesaian sengketa atau konflik dan merupakan satu kesatuan dengan berkas penyelesaian sengketa dan konflik yang dimulai dari pengaduan, pengkajian kasus sampai dengan laporan penyelesaian kasus yang ditindaklanjuti dengan surat penyampaian kepada para pihak yang bersengketa.

Dalam pelaksanaan pembatalan produk hukum yang dilaksanakan oleh KemenATRBP, maka diperlukan penerapan peraturan perundang-undangan khususnya mengenai batas waktu menggunakan hari kalender bagi para pihak dan/atau pihak lain yang terkait untuk menyerahkan sertifikat dalam hal keputusan berupa pembatalan hak atas tanah, pembatalan sertifikat atau perubahan data. Hal ini diperlukan agar penyelesaian kasus pertanahan dapat memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Kemudian masih diperlukan penjelasan lebih dalam tentang cacat administrasi dan cacat yuridis, sehingga perlu dijabarkan lebih dalam mengenai pengertian dari cacat administrasi, cacat yuridis, cacat wewenang dan cacat prosedur sehingga maknanya jelas.

E. Daftar Pustaka

- Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Cetakan Pertama, Jakarta, 2012.
- Herwandi, “*Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara*”, Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.
- Lubis, M. Y., & Lubis, A. R., *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010.
- Maria S.W.Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001.
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram-NTB, 2020.
- Musyarofah, “*Mediasi Dalam Sengketa Pertanahan Di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati*”, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2011.
- Rusmadi Murod, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Cetakan I, Bandung, 1991.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Mulyadi, Satino. *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda*. Jurnal Yuridis Vol. 6 No. 1, Juni 2019:147-173.P-ISSN: 1693-4458. E-ISSN: 2598-5906.

Sahnan, M.Arba, dan L.Wira Pria Suhartana., *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Jurnal “IUS” Kajian Hukum dan Keadilan Volume 7 No. 3, Desember 2019 E-ISSN 2477-815X, P-ISSN 2303-3827