

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN PERTANAHAN NASIONAL,  
HAK-HAK ATAS TANAH DAN PENYELESAIAN SENGKETA**

**A. Badan Pertanahan Nasional**

1. Definisi Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.<sup>5</sup>

2. Tugas Badan Pertanahan Nasional

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugasnya untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi yaitu:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
  - c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
  - d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
  - e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
  - f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
  - g. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
  - h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
  - i. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
  - j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
  - k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.<sup>6</sup>
3. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengemban tugas sebagai instansi vertikal tetap melaksanakan tugas–tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang perlu mewujudkan konsepsi

---

<sup>6</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 20 Tahun 2015

kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu. Dalam rangka mewujudkan konsepsi kebijakan dan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR tersebut diatas selanjutnya dikeluarkanlah Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan tersebut dilakukan dalam rangka percepatan pembangunan nasional dan daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi penyusunan rancangan undang-undang, penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dan rancangan undang-undang tentang hak atas tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

Adapun kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Pasal 1 Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 yaitu melakukan percepatan di bidang:<sup>7</sup>

- a. Penyusunan Rancangan Undang-undang penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.

---

<sup>7</sup> Keppres Nomor 34 Tahun 2003, Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Pasal 1.

- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi:
- 1) Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
  - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-commerce dan e-payment*;
  - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah;
  - 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

## **B. Hak-Hak Atas Tanah**

### **1. Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA**

Membicarakan hak-hak atas tanah di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) karena secara formal UUPA itulah yang telah memberikan landasan hukum dari adanya berbagai hak atas tanah di Indonesia saat ini. Menurut sistem UUPA, hak tertinggi atas tanah sebagai salah satu unsur bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya adalah hak bangsa Indonesia. Hak ini merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa kepada bangsa Indonesia.

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

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

Hak negara seperti di atas disebut dengan istilah hak menguasai negara. Atas dasar menguasai negara ini, maka negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berwenang memberikan berbagai hak atas tanah kepada orang perorangan dan badan hukum. Sebelum adanya UUPA, hak-hak tanah di Indonesia bersifat dualitas. Di satu pihak berdasarkan hukum adat dan di lain pihak berdasarkan hukum Barat. Tanah-tanah yang berdasarkan hukum adat disebut tanah hak Indonesia, misalnya tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah *gogolan*, tanah *bengkok* dan lain-lain. Tanah-tanah yang berdasarkan pada hukum Barat disebut tanah hak Barat, misalnya *eigendom*, tanah *erfpacth*, tanah postal, dan lain sebagainya. Keadaan demikian ini kurang memberikan kepastian hukum bagi hak-hak rakyat atas tanah.

Untuk mewujudkan kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan hukum agraria hak-hak atas tanah tersebut perlu diseragamkan sesuai dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Hak-hak tanah yang belum sesuai dengan UUPA harus dikonversi menjadi hak-hak atas tanah yang sesuai dengan UUPA. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya.

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

a. Hak Milik

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah dengan mengingat ketentuan pasal 6. Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus-menerus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya, sepanjang memenuhi syarat sebagai subyek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibanding hak atas tanah yang lain, hak milik juga tidak memiliki batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah lepas. Penuh

artinya hak milik atas tanah memberikan kewenangan kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya.

Hak milik atas tanah dapat dimiliki oleh perseorangan warga Negara Indonesia dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam menggunakan hak milik atas tanah harus memperhatikan fungsi sosial atas tanah yaitu, dalam menggunakan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan mencegah kerusakan.<sup>8</sup>

Pada dasarnya yang bisa menjadi subyek hak milik hanya warga Negara Indonesia. Pemilik tanah itu bisa orang perorangan maupun bersama-sama dengan orang lain. Akan tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), badan hukum tertentu yang memenuhi syarat dapat juga menjadi subjek hak milik. Badan-badan hukum tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963, yaitu:

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara;
- 2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan UU No. 79 Tahun 1958;
- 3) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk Menteri Agama;
- 4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar keterangan Menteri Sosial.

---

<sup>8</sup>Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria*, Jakarta, Kencana Prenanda Media Group, hlm. 92-93

Menurut ketentuan Pasal 22 UUPA hak milik dapat terjadi karena:

1) Menurut Ketentuan Hukum Adat

Contohnya adalah adanya “lidah tanah” di tepi sungai atau tepi laut dan “pembukaan tanah” yaitu tanah yang semula hutan kemudian dibuka dan dikerjakan oleh seseorang.

2) Karena Ketentuan Undang-Undang

Seperti yang diketahui sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 24 september 1960 semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu jenis hak atas tanah yang diatur UUPA. Perubahan itu disebut dengan istilah konversi. Contohnya, hak golongan tetap diubah menjadi hak milik, atau hak *eigendom* diubah menjadi hak milik juga.

3) Menurut Penetapan Pemerintah

Perlu diketahui bahwa yang bisa memberikan hak milik hanyalah pemerintah. Seseorang pemegang hak atas tanah, baik pemegang hak milik, hak guna usaha maupun hak atas tanah lainnya tidak bisa memberikan hak milik. Seseorang pemegang hak atas tanah hanya bisa mengalihkan ataupun mengajukan permohonan peningkatan hak saja. Misalnya, hak guna bangunan yang telah habis masa berlakunya

kemudian diajukan permohonan oleh pemegang haknya agar ditingkatkan menjadi hak milik.<sup>9</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUPA, hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pengertian “dialihkan” menunjuk kepada pindahnya hak milik kepada pihak lain karena perbuatan hukumnya yang disengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak tersebut memperoleh hak itu. Adapun perbuatan hukum itu bisa jual-beli, tukar-menukar, hibah atau pemberian dengan wasiat (hibah wasiat).

Sehubungan dengan peralihan hak milik ini hendaknya diperhatikan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA yang pada pokoknya berisi bahwa terdapat perbuatan-perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada subyek hak yang tidak memenuhi syarat adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membenahinya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dalam Pasal 24 UUPA. Atas dasar ketentuan itu dan dikaitkan dengan sifat hak milik sebagai hak terpenuh, maka hak milik itu dapat menjadi induk atau dibebani dengan hak atas tanah yang lain. Selanjutnya hak milik juga

---

<sup>9</sup> Erna Sri Wibawanti, 2013, *Hak-hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, hlm.58.

merupakan satu-satunya hak atas tanah yang dapat diwakafkan. Hak milik dapat diwakafkan karena jangka waktu hak milik tidak terbatas. Perwakafan tanah yang berstatus hak milik diatur dalam UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan hak milik juga dapat dijadikan hutang dengan dibebani hak tanggungan, yaitu hak hipotik atau *kredit verban*.<sup>10</sup> ketentuan-ketentuan tentang hipotik dan kredit juga diatur dalam Buku II KUHPerdara hingga sekarang masih berlaku karena memang dikecualikan oleh UUPA sendiri. Oleh karena itu mengenai segi materiilnya, hipotik dan *kredit verban* atas tanah masih tetap berdasarkan ketentuan-ketentuan KUHPerdara dan Stb 1908 No. 542 jo Stb 1937 No. 190, yaitu misalnya mengenai hak-hak dan kewajiban yang timbul dari adanya hubungan hukum itu, mengenai asas-asas hipotik, mengenai tingkatan-tingkatan hipotik, janji-janji dalam hipotik dan *kredit verban*. Sedangkan mengenai segi formalnya dari hipotik dan kredit verban yaitu mengenai cara pendaftaran dan pembukuan tanahnya, cara pembebanan/pemberian hipotik dan *kredit verban*, cara pendaftaran hipotik dan *kredit verban* harus menurut ketentuan UUPA beserta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya.

Tentang hapusnya hak milik, Pasal 27 UUPA memberikan ketentuan mengenai hapusnya hak milik yaitu hapus karena:

---

<sup>10</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1980, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*. Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, hlm. 65.

- 1) Tanahnya Jatuh Kepada Negara:<sup>11</sup>
  - a) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
  - b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  - c) Karena ditelantarkan;
  - d) Karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2.
- 2) Tanahnya Musnah

Mengenai sebab jatuhnya tanah hak milik kepada negara sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPA itu sifatnya tidak limitatif. Artinya masih dimungkinkan adanya sebab-sebab lain, misalnya karena terjadi pelanggaran terhadap ketentuan batas luas maksimum atau pelanggaran terhadap larangan pemilikan tanah secara absente.

Hak milik dapat hapus pada saat terjadinya kemusnahan atas tanah tersebut. Dalam hal-hal terjadi pelanggaran terhadap Pasal 21 ayat 3 UUPA, hak milik hapus sejak jangka waktu satu tahun itu habis. Dalam hal berlaku ketentuan Pasal 26 ayat 2 UUPA hak milik hapus sejak saat perbuatan hukum memindahkan hak yang bersangkutan batal. Dalam hal hak milik itu diserahkan suka rela oleh pemiliknya, maka hak milik hapus sejak saat akta pembebasan atau akta pelepasanya dibuat.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm.61.

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik agraria*, Jakarta, Karunika Universitas Terbuka, hlm. 5.5

b. Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana sesuai aturan dalam Pasal 29 UUPA, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan.<sup>13</sup>

HGU sebagai hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang hak untuk memanfaatkan tanah yang diwakunya, namun dalam lingkup yang terbatas yaitu hanya untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Dalam pengertian “pertanian” termasuk pula perkebunan. Penggunaan tanah HGU untuk mendirikan bangunan diperbolehkan atau tidak dilarang asalkan bangunan-bangunan itu berhubungan dengan usaha-usaha pertanian, perikanan atau peternakan itu.

HGU termasuk hak atas tanah yang bukan bersumber pada hukum adat, melainkan merupakan hak atas tanah baru yang diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern. HGU diberikan untuk jangka waktu lama menurut ketentuan Pasal 29 UUPA, HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun. Jangka waktu

---

<sup>13</sup> Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 101.

tersebut masih dimungkinkan diperpanjang lagi selama 25 tahun atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaan.

Berhubung dengan jangka waktu yang lama itu, maka HGU tidak mungkin diberikan kepada pemilik tanah, sebab kalau demikian pemilik tanahnya akan terlalu lama berpisah dengan tanahnya. HGU hanya dimungkinkan berasal dari tanah negara saja. HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman. Demikian yang dinyatakan dalam Pasal 28 ayat (2) UUPA.

Dari ketentuan di atas dapat dikatakan bahwa HGU tidak dimaksudkan hanya untuk perusahaan-perusahaan besar saja namun perusahaan yang bersekala kecil juga dapat berusaha dalam bidang pertanian, perikanan atau peternakan. Usaha-usaha dalam bidang-bidang tersebut yang memerlukan tanah yang luasnya kurang dari 5 hektar kiranya cukup diberikan dengan hak milik atau hak pakai.

Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 UU No. 56 Prp Tahun 1960, HGU termasuk jenis hak atas tanah yang diperkecualikan dari ketentuan batas luas maksimum pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian. Menurut ketentuan Pasal 30 UUPA yang dapat mempunyai (menjadi subjek) HGU adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Apabila ada subjek HGU yang ternyata tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan Pasal 30 ayat (1) UUPA, maka menurut ketentuan Pasal 30 ayat (2) UUPA subjek hak itu dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan haknya itu kepada pihak (subjek) lain yang memenuhi syarat. Jangka waktu satu tahun itu terhitung sejak tidak dipenuhinya syarat-syarat sebagai subjek HGU. Dalam hal subjek hak tersebut tidak mau melepaskan atau mengalihkan, maka hak itu hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Jadi hapusnya hak itu tidak memerlukan putusan instansi eksekutif maupun pengadilan. Kalaupun ada keputusan tentang hal itu, sifatnya hanya deklaratior saja, dan bukan konstitutif.<sup>14</sup>

Perkataan di “indahkan” dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA mempunyai pengertian bahwa hak-hak tersebut tidak mesti terus dapat berlangsung setelah HGUnya dihapus, melainkan bisa saja diberikan kompensasi dalam bentuk lain. Adapun subjek HGU yang tidak memenuhi syarat itu antara iyalah seorang warga Negara Indonesia yang berganti kewarganegaraan

---

<sup>14</sup> Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 111.

menjadi warganegara asing, atau badan hukum yang memindahkan kedudukannya di luar negeri.

UUPA tidak mengatur mengenai HGU yang dimiliki seorang Warga Negara Indonesia bersama-sama dengan warga negara asing secara tegas. Dengan mempergunakan analogi, Boedi Harsono berpendapat bahwa pemilikan demikian itu tergolong tidak memenuhi syarat, sehingga mereka diwajibkan untuk mengakhiri hubungan hukumnya dengan tanah yang bersangkutan dalam jangka waktu satu tahun. Bila kewajiban itu tidak ditunaikan, bukan bagiannya saja yang menjadi hapus, melainkan HGU itu seluruhnya menjadi jatuh kepada negara.

HGU terjadi karena penetapan pemerintah berdasarkan ketentuan Pasal 31 UUPA. Ketentuan ini erat kaitanya dengan ketentuan sebelumnya yang menyatakan bahwa HGU hanya bisa berasal dari tanah negara saja. Tanah negara itu berupa perubahan dari hak atas tanah yang sudah dipunyai pemohon. Misalnya, hak pakai yang sudah habis masa berlakunya kemudian diminta lagi dengan HGU.

Tentang hapusnya HGU, Pasal 34 UUPA memberikan ketentuan sebagai berikut:<sup>15</sup>

1. Jangka waktunya berakhir;

---

<sup>15</sup> Moh. Hatta, 2014, *Bab-bab Tentang Perolehan dan Hapusnya Hak Atas Tanah*, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, hlm. 20.

2. Dihentikan sebelum waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut untuk kepentingan umum;
5. Ditelantarkan oleh pemegang hak HGU;
6. Tanahnya musnah; dan
7. Ketentuan pasal 30 ayat 2 UUPA.<sup>16</sup>

c. Hak Guna Bangunan

Pasal 35 UUPA memberikan pengertian hak guna bangunan (HGB), yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.<sup>17</sup> Sebenarnya hak guna bangunan ini menurut ketentuan ini dapat terjadi baik karena penetapan pemerintah ataupun karena suatu perjanjian yang sengaja yang diperbuat antara pihak-pihak di atas tanah milik orang lain (hanya saja bentuk ini belum pernah terjadi karena pelaksanaannya belum ada). Yang boleh memiliki hak guna bangunan ini sama seperti hak guna usaha yaitu Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia.

---

<sup>16</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*,5.11.

<sup>17</sup>Urip Santoso, *Op.Cit.*,hlm, 101.

d. Hak Pakai

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya, atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau pengolahan tanah, segala sesuatu yang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.<sup>18</sup> Kata “menggunakan” dalam hak pakai menunjuk pada pengertian bahwa hak pakai digunakan dalam untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan kata “memungut hasil” dalam hak pakai, menunjuk pada pengertian bahwa hak pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, perternakan, dan perkebunan.

e. Hak Sewa Untuk Bangunan

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

---

<sup>18</sup> Moh. Hatta, *Op. Cit.hlm. 14.*

dengan membayar sejumlah uang tertentu, dengan jangka waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan pemilik tanah dengan sang penyewa tanah.<sup>19</sup>

## 2. Hak atas Tanah di Luar UUPA

Hak ulayat merupakan hak atas tanah yang tidak diatur dalam UUPA. Meskipun di dalam Pasal 3 UUPA terdapat istilah “hak ulayat dan hak-hak serupa dengan itu”, namun pada dasarnya keberadaan UUPA tidak secara terperinci mendefinisikan apa yang dimaksud dengan tanah ulayat. Menurut G. Kertasapoetra dan kawan-kawan dalam bukunya *Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, mereka menyatakan bahwa:<sup>20</sup>

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

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

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 130

<sup>20</sup> G.Kartasapoetra, A. Setiady, 1985, *Hukum Tanah, Jaminan Undang-undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 88.

kepunyaan atas tanah tersebut. Sedangkan dalam hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya ada pada kepala adat atau tetua adat.

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

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

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

Hak ulayat dari unsur/aspek hukum publik juga memberi wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah ulayat. Jika kedua hal tersebut dihubungkan satu dengan yang lain, maka hak menguasai tanah oleh negara semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang tertinggi yaitu, meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia.

Hak ulayat dari unsur/aspek hukum publik berlaku terbatas hanya pada suatu wilayah masyarakat hukum adat tertentu (bersifat lokal), sedangkan hak menguasai tanah oleh negara berlaku untuk semua tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia (bersifat nasional).<sup>21</sup> Biarpun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya.

---

<sup>21</sup> Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, Jakarta, Citra Media, hlm. 47.

Hal ini didukung oleh adanya beberapa persamaan antara konsep hak ulayat dengan konsep hak menguasai tanah oleh negara, yaitu :<sup>22</sup>

- a. Baik hak ulayat maupun hak menguasai tanah oleh negara merupakan “induk” dari hak-hak atas tanah lainnya. Di atas hak atas tanah ulayat dapat muncul hak perorangan atas tanah, demikian pula dengan hak menguasai tanah oleh negara dapat muncul hak-hak perorangan atas tanah.
- b. Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam yang sama dengan kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai oleh negara atas tanah.

Setelah terbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, atas dasar ketentuan yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3), hak ulayat yang memberikan wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah kekuasaannya, pada tingkatan tertinggi (secara nasional) wewenang itu diserahkan kepada negara. Penyerahan ini berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Konsep hak menguasai tanah oleh negara semacam hak ulayat yang diangkat pada tingkatan tertinggi ini, sesuai dengan konsep hak menguasai tanah oleh negara yang termuat dalam Pasal 2 UUPA. Konsep ini dapat diterima sepanjang hak ulayat yang ditarik pada tingkatan tertinggi itu (hak menguasai tanah oleh negara), tidak menghapus hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya benar-benar masih

---

<sup>22</sup> Syarifah M, 2010, “Eksistensi Hak Ulayat Atas Tanah Dalam Era Otonomi Daerah Pada Masyarakat Suku Sakai Di Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau, Tesis”, Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada. hlm. 32.

ada. Hak ulayat itu harus dibiarkan hidup secara bebas tanpa ada gangguan dari siapa pun, di bawah naungan dan perlindungan hak menguasai tanah oleh negara. Kedua hak itu secara berdampingan walaupun kedudukan hak ulayat lebih rendah dari pada hak menguasai tanah oleh negara, dan hak menguasai tanah oleh negara tidak boleh menghapus hak ulayat, bahkan sebaliknya ia harus mengayomi dan melindungi hak ulayat.

Menurut Bushar Muhammad, yang menjadi subyek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat yang mendiami suatu wilayah tertentu, berdasarkan penjelasannya masyarakat hukum adat dapat dibedakan menjadi dua golongan yaitu masyarakat hukum adat teritorial dan masyarakat hukum adat genealogik. Masyarakat hukum adat teritorial disebabkan karena para warganya bertempat tinggal di tempat yang sama, sedangkan masyarakat hukum adat genealogik, disebabkan para warganya terikat oleh pertalian darah.<sup>23</sup> Sedangkan obyek hak ulayat yaitu tanah, air, dan tumbuh-tumbuhan.

### **C. Penyelesaian Sengketa**

#### **1. Pengertian Sengketa**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau pembantahan. Timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang badan) yang berisi keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat

---

<sup>23</sup> Bushar Muhammad, 1983, *Pokok-pokok Hukum Adat*, Jakarta, Pradnya Pramita, hlm. 109.

memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Pengertian sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pertanahan, yang mendefinisikan pengertian sengketa itu sebagai “Perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberi hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut”.

Menurut pendapat Irwan Surojo dalam bukunya yang berjudul, *Kapasitas Hukum Atas Tanah di Indonesia*, sengketa tanah adalah merupakan konflik antara dua pihak atau lebih yang mempunyai kepentingan berbeda terhadap satu atau beberapa obyek hak atas tanah yang dapat mengakibatkan akibat hukum bagi keduanya.<sup>24</sup> Sedangkan menurut Edi Prajoto mengatakan bahwa sengketa tanah merupakan konflik antara dua orang atau lebih yang sama-sama mempunyai kepentingan atas status hak obyek tanah antara satu

---

<sup>24</sup> Irwan Surajo, 2003, *Kapasitas Hukum Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya, Arkola, hlm. 12

atau beberapa obyek tanah yang dapat mengakibatkan akibat hukum tertentu bagi para pihaknya.<sup>25</sup>

Dari definisi di atas, maka dapat dikatakan bahwa sengketa pertanahan adalah masalah antara dua orang atau lebih dimana keduanya saling mempermasalahkan suatu objek tertentu. Hal ini terjadi karena kesalahpahaman atau perbedaan pendapat atau persepsi antara keduanya yang kemudian menimbulkan akibat hukum bagi keduanya. Timbulnya sengketa hukum bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang badan) yang berisi keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan kepemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, perusahaan, dan sengketa hak ulayat. Suatu sengketa tanah subjeknya tentu tidak hanya satu, namun lebih dari satu, baik itu antar individu, kelompok, organisasi, bahkan lembaga besar sekalipun seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Status hukum antara subjek sengketa dengan tanah yang menjadi obyek sengketa bisa berupa pemilik, pemegang hak tanggungan, pembeli, penerima hak, penyewa, pengelola, penggarap dan sebagainya. Sedangkan subyek sengketa tanah meliputi tanah milik perorangan

---

<sup>25</sup> Edi Prajoto, 2006, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Bandung, CV. Utomo, hlm. 21.

atau badan hukum, tanah aset negara atau pemda, tanah adat dan ulayat, tanah eks hak Barat, tanah hak nasional, tanah perkebunan, serta jenis kepemilikan lainnya.

Menurut Mulyo Putro ada tiga fase atau tahap dalam proses bersengketa yaitu:<sup>26</sup>

- a. Pra konflik adalah keadaan yang mendasari rasa tidak puas seseorang.
- b. Konflik adalah keadaan dimana para pihak menyadari atau mengetahui tentang adanya perasaan tidak puas tersebut.
- c. Sengketa adalah keadaan dimana konflik tersebut dinyatakan di muka umum atau melibatkan pihak ketiga.

Pada fase pertama mempunyai ciri monodik yaitu ada satu pihak yang merasa diperlakukan tidak adil. Sedangkan fase kedua memiliki ciri dialik artinya kedua pihak merasa sadar telah masuk konflik dan terakhir mempunyai ciri triadik atau publik, sengketa antara mereka tidak dapat terselesaikan mereka sendiri sehingga telah mengikutsertakan pihak lain untuk ikut menyelesaikan sengketa mereka. Konflik atau sengketa merupakan suatu peristiwa hukum sehingga sebabnya juga dapat dikenal dengan melihatnya melalui pandangan hukum.

## 2. Faktor Penyebab Sengketa Pertanahan

---

<sup>26</sup> Mulyo Putro, 2002, *Pluralisme Hukum dan Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan*, Bandung, Fokusmedia, Hlm. 188.

Sengketa pertanahan yang terjadi di masyarakat belakangan ini muncul dalam beragam bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik pun tidak sedikit, baik negara maupun institusi seperti lembaga swadaya masyarakat. Namun dalam proses penyelesaian sengketa sering kali menemui jalan buntu sehingga menjadikan konflik semakin berlarut-larut. Hal tersebut dikarenakan masih lemahnya identifikasi terhadap penyebab-penyebab dari terjadinya sengketa dan pemetaan aspek-aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang terlibat di dalamnya, dan sengketa pertanahan merupakan hal yang tidak bisa dibilang mudah dalam penyelesaiannya.<sup>27</sup>

Akar sengketa pertanahan merupakan faktor utama yang menyebabkan timbulnya sengketa pertanahan. Akar dari sengketa pertanahan harus diidentifikasi guna mencari jalan keluar atau bentuk penyelesaian yang akan dilakukan. Menurut Maria S. W. Sumardjono, akar dari sengketa pertanahan secara garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut:

- a. Konflik kepentingan yaitu karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis;
- b. Konflik struktural, yang disebabkan pola perilaku destruktif, kontrol pemilikan sumberdaya yang tidak seimbang;

---

<sup>27</sup> Rusmadi Murad, *Op. Cit.*, hlm. 22.

- c. Konflik nilai, terjadi karena adanya perbedaan kriteria evaluasi pendapat atau perilaku. Adanya perbedaan pandangan hidup ideologi dan agama. Adanya penilaian sendiri tanpa memperhatikan penilaian orang lain;
- d. Konflik hubungan, konflik hubungan dapat terjadi oleh adanya kadar emosi yang kuat adanya kesalahan persepsi, miskin komunikasi, atau kesalahan komunikasi, dan tingkah laku negatif yang berulang-ulang.
- e. Konflik data karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.<sup>28</sup>

Mengacu pada beberapa sengketa yang sering terjadi akhir-akhir ini maka penyebab umum dari timbulnya sengketa pertanahan dapat dikelompokkan menjadi dua faktor yaitu, faktor hukum dan faktor non hukum.

a. Faktor Hukum

Beberapa faktor hukum yang menjadi akar dari sengketa pertanahan yang sering terjadi belakangan ini antara lain:<sup>29</sup>

- 1) Tumpang tindih peraturan. Pada dasarnya UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang agraria, namun pada akhirnya dibuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria yang dimana tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya.

---

<sup>28</sup> Maria S.W. Sumardjono. 2008, *Tanah dalam Prspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta. Kompas, hlm. 112-113.

<sup>29</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Jakarta, Margaretha Pustaka, hal. 66.

Hal seperti itu yang membuat struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih.

- 2) Regulasi kurang memadai. Regulasi dalam bidang pertanahan belum sepenuhnya mengacu pada nilai-nilai dasar Pancasila dan filosofi Pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan hak asasi, dan kesejahteraan. Dalam banyak hal kasus pertanahan, hak-hak rakyat pemilik tanah seringkali diabaikan.
- 3) Tumpang tindih peradilan. Saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu sengketa pertanahan yaitu peradilan perdata, peradilan pidana, dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam beberapa kasus tertentu mengenai sengketa pertanahan, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana.
- 4) Penyelesaian dan birokrasi yang berbelit-belit. Upaya melalui peradilan terkadang tidak pernah menuntaskan permasalahan. Misalnya para pihak yang tidak menerima tanahnya diokupasi pihak lain bilamana menempuh jalur hukum tidak pernah memperoleh kepastian hukum.

b. Faktor non Hukum

Selain faktor hukum di atas, konflik pertanahan juga disebabkan oleh beberapa faktor non hukum yaitu:<sup>30</sup>

- 1) Tumpang tindih penggunaan tanah. Terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah, yaitu pemanfaatan tanah yang

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

tidak sesuai dengan rencana tata ruangnya. Seperti pemberian ijin oleh pemerintah daerah untuk mendirikan sebuah pabrik atau perumahan di sawah yang produktif, pendirian pabrik di sekitar pemukiman, dan juga berdirinya perumahan di tengah-tengah kawasan industri.

- 2) Harga tanah yang semakin tinggi, sejak orde baru nilai jual tanah terus meningkat. Hal ini berkaitan dengan politik peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dicanangkan oleh pemerintah dengan menitikberatkan pada pembangunan. Tuntutan pembangunan infrastruktur yang terus ditingkatkan secara merata di seluruh wilayah Indonesia serta perkembangan kebutuhan masyarakat menyebabkan harga tanah semakin meningkat.
- 3) Meningkatnya kesadaran masyarakat atas tanah. Adanya perkembangan global serta meningkatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan juga teknologi berpengaruh besar terhadap meningkatnya pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah pun ikut berubah.
- 4) Tanah tetap namun jumlah terus penduduk bertambah. Kasus sengketa tanah sebenarnya bukan fenomena baru. Kasus ini muncul sejak masyarakat mulai merasa kekurangan tanah, sebagai akibat dari ledakan jumlah penduduk yang begitu cepat baik melalui kelahiran maupun migrasi atau urbanisasi, sementara jumlah lahan yang tetap. Hal itu menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya

sangat tinggi, sehingga sejengkal tanah pun akan selau dipertahankan bagi kebanyakan masyarakat

- 5) Kemiskinan, merupakan masalah yang kompleks yang dipengaruhi berbagai faktor yang saling berkaitan seperti pendapatan, kesehatan, pendidikan, letak geografis, dan juga kondisi lingkungan. Kasus mengenai pemenuhan kebutuhan pertanahan, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan kepemilikan lahan pertanian. Masalah tersebut bertambah buruk dengan struktur penguasaan lahan yang timpang karena sebagian besar petani tidak secara formal menguasai lahan sebagai hak milik, dan walaupun mereka mempunyai tanah namun dalam perlindungan terhadap hak mereka tidak terlalu kuat sebab karena tanahnya sering kali tidak memiliki sertifikat.

### 3. Macam-Macam Cara Penyelesaian Sengketa

Prosedur penyelesaian sengketa hukum atas tanah belum diatur secara konkrit seperti halnya mekanisme permohonan hak atas tanah oleh karena itu penyelesaian kasus tidak dilakukan dengan cara penyelesaian yang seragam tetapi dari pengalaman cara penanganan yang ada telah kelihatan melembaga walaupun belum terlalu jelas. Demikian pula bila ada anggota masyarakat yang terlibat pertikaian diupayakan dapat selesai secara musyawarah atau dibantu penyelesaiannya oleh para tokoh masyarakat, tokoh adat untuk mencari jalan keluar dengan menekankan nilai-nilai luhur. Walaupun cara-cara demikian

sedikit demi sedikit mengalami perubahan namun cara-cara seperti itu masih ada dan tetap berlangsung hingga sekarang.

Bentuk suatu penyelesaian sengketa merupakan serangkaian aktivitas yang diperlukan oleh para pihak yang bersengketa dengan menggunakan strategi untuk menyelesaikannya. Mekanisme penyelesaian sengketa dapat muncul dalam berbagai bentuk. Secara umum media penyelesaian sengketa yang tersedia dapat digolongkan dalam dua bentuk yaitu melalui pengadilan dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau sering disebut sebagai alternatif penyelesaian sengketa *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. ADR merupakan sebuah pengertian konsep penyelesaian konflik atau sengketa yang kooperatif yang diarahkan pada suatu kesepakatan atau solusi terhadap konflik atau sengketa yang bersifat *win-win solution*. Menurut Mulyo Putro cara-cara untuk menyelesaikan sengketa adalah:<sup>31</sup>

- a. Membiarkan saja (*Lumping it*). Mengabaikan saja persengketaan tersebut dan menganggap tidak perlu diperpanjang.
- b. Mengelak (*Avoidance*). Pihak yang merasa dirugikan memilih untuk tidak berhubungan lagi dengan pihak yang merugikan.
- c. Paksaan (*Coercion*). Suatu pihak memaksakan pemecahan pada pihak lain.
- d. Perundingan (*Negotiation*). Dua pihak yang berhadapan merupakan para pengambil keputusan.

---

<sup>31</sup>Mulyo Putro, *Op.Cit.*, hlm. 188.

- e. *Mediasi (Mediation)*. Ada pihak yang ketiga yang membantu kedua belah pihak yang berselisih untuk menemukan kompromi.
- f. *Arbitrase (Arbitration)*. Kedua belah pihak meminta pihak ketiga yakni *Arbitrator Arbiter* untuk menyelesaikan sengketa dan sejak semula sepakat akan menerima keputusan apa pun dari arbitrator tersebut.
- g. *Peradilan (Ajudication)*. Pihak ketiga yang mempunyai wewenang untuk mencampuri masalah (vonis dan eksekusi) terlepas dari keinginan para pihak.

Pada dasarnya bentuk-bentuk penyelesaian sengketa dapat dikelompokkan dalam 3 kelompok utama yakni dilakukan oleh satu pihak, dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa saja dan yang melibatkan pihak ketiga. Bentuk penyelesaian sengketa lainnya yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa adalah negosiasi. Penyelesaian sengketa model ini disebut penyelesaian untuk menghasilkan suatu keputusan atau kesepakatan tanpa campur tangan atau bantuan pihak ketiga. Biasanya penyelesaian model ini tidak berdasarkan peraturan yang ada melainkan berdasarkan aturan yang mereka buat sendiri.

Mediasi adalah upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama, melalui mediator yang bersikap netral dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antara para pihak dengan suasana ketertiban, kejujuran, keterbukaan dan tukar pendapat untuk tercapainya mufakat atau dengan kata

lain proses negosiasi pemecahan masalah adalah proses dimana pihak luar tidak memihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian secara memuaskan.

Pengaturan mengenai mediasi ditentukan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU No. 30 tahun 1999. Ketentuan mengenai mediasi yang diatur dalam Pasal 6 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 1999 adalah merupakan suatu proses kegiatan sebagai kelanjutan dari gagalnya negosiasi yang dilakukan oleh para pihak menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU No. 30 Tahun 1999. Menurut rumusan dari Pasal 6 ayat (3) UU No. 30 Tahun 1999 tersebut dikatakan bahwa atas kesepakatan tertulis para pihak bersengketa atau beda pendapat diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasihat ahli maupun seorang mediator.<sup>32</sup>

Pada awal mediasi, mediator memberitahukan kepada para pihak tentang syarat dan proses. Menetapkan aturan-aturan dasar, mengembangkan hubungan baik dengan para pihak dan memperoleh kepercayaan sebagai pihak netral dan merundingkan kewenangan dengan para pihak. Hal ini disebabkan karena para pihak yang bersengketa masing-masing memiliki sudut pandang yang berbeda dengan pihak lain. Jika para pihak meminta seorang mediator membantu mereka maka mereka harus memiliki beberapa tingkat penguasaan

---

<sup>32</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1990 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pasal 6 ayat (1).

yang mereka tidak mampu menyelesaikan dengan cara mereka sendiri dan bahwa intervensi pihak ketiga mungkin berguna.

Mediator pada umumnya membuka sidang mediasi dengan memperkenalkan dirinya dan para pihak, dan kemudian membuat pernyataan pendahuluan, menjelaskan proses mediasi perannya sebagai penengah yang netral dan aturan-aturan bagi para pihak. Hal ini memerlukan penjelasan bahwa mediasi merupakan proses negosiasi dimana proses para pihak dengan fasilitasi mediator menentukan syarat-syarat setiap penyelesaian sengketa. Mediator di sini hanya sebagai pendengar yang aktif dengan tujuan memperoleh pemahaman yang jelas dari perspektif dan posisi para pihak pada tahap pengambilan penyelesaian.<sup>33</sup> Mediator bekerja dengan para pihak untuk membantu mereka memilih penyelesaian yang sama-sama disetujui dan diterima. Mediator dapat membantu para pihak untuk memperoleh basis yang adil dan memuaskan mereka, dan juga membantu meyakinkan bahwa kesepakatan mereka adalah hasil yang terbaik, mediator membuat syarat-syarat perjanjian seefisien mungkin agar para pihak tidak ada yang merasa dirugikan.

Apabila penyelesaian melalui mediasi di antara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, maka penyelesaiannya harus melalui pengadilan. Namun perlu diketahui bahwa beberapa upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui pengadilan hasilnya banyak yang mengecewakan. Selain itu

---

<sup>33</sup> Takdir Rahmadi, 2011, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 15.

sering kali menciptakan hasil keputusan yang tidak memuaskan, memakan biaya yang besar juga membutuhkan waktu yang sangat lama. Lambatnya penyelesaian sengketa melalui pengadilan menyebabkan dikeluarkannya suatu kebijakan MA pada tahun 1992 yang menyatakan bahwa setiap perkara di tingkat Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi haruslah dapat diselesaikan dalam tempo tidak lebih dari enam bulan.

Pada kenyataannya dalam hal ini masih banyak kasus yang menumpuk di pengadilan dan tidak terselesaikan. Dengan situasi seperti ini, maka pilihan terhadap mediasi merupakan pilihan yang baik dalam penyelesaian sengketa, karena dianggap lebih efektif. Pertimbangan orang cenderung untuk memanfaatkan penyelesaian sengketa lewat mediasi antara lain:

- a. Penyelesaian cepat terwujud. Proses pencapaian terkadang dapat memerlukan waktu dua atau tiga kali pertemuan di antara para pihak yang bersengketa;
- b. Biaya murah. Pada umumnya mediator tidak dibayar, biaya administrasi yang kecil dan tidak perlu didampingi pengacara, meskipun hal ini tidak tertutup kemungkinan;
- c. Bersifat rahasia. Segala sesuatu yang diutarakan para pihak dalam proses pengajuan pendapat mereka disampaikan kepada mediator, semuanya bersifat tertutup, tidak terbuka untuk umum seperti pada proses pengadilan;
- d. Hasil yang dicapai sama-sama menang. Penyelesaian yang diwujudkan berupa kompromi yang disepakati para pihak, kedua belah pihak sama-sama

- menang, tidak ada yang kalah dan tidak ada yang menang. Lain dengan penyelesaian sengketa melalui pengadilan, dimana ada pihak yang menang dan ada pihak yang kalah;
- e. Tidak emosional. Cara pendekatan diarahkan pada kerjasama yang saling menguntungkan untuk mencapai kompromi.

Disamping keunggulan-keunggulan dari pemilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi, proses mediasi juga memiliki kelemahan-kelemahan yaitu:<sup>34</sup>

- a. Mediasi hanya bisa dilakukan secara efektif jika para pihaknya memiliki kemauan untuk menyelesaikan sengketa secara konsensus. Jika hanya salah satu pihak saja yang mempunyai keinginan untuk menempuh mediasi, sedangkan lawan tidak, maka mediasi tidak akan pernah terjadi dan jikapun terlaksana tidak akan berjalan dengan efektif.
- b. Pihak yang tidak beritikad baik dapat memanfaatkan proses mediasi sebagai taktik untuk mengulur waktu penyelesaian sengketa, misalnya tidak mematuhi jadwal sesi-sesi mediasi yang telah disepakati, atau berunding sekedar mencari kelemahan lawan.
- c. Mediasi dipandang tidak terlalu tepat untuk digunakan jika masalah pokok dalam sebuah sengketa adalah soal penentuan hak, sebab sengketa mengenai penentuan hak harus diputus oleh hakim, sebab keputusan hakim memiliki

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 27.

kekuatan mengikat. Sedangkan mediasi lebih tepat digunakan untuk menyelesaikan sengketa terkait dengan kepentingan.

- d. Secara normatif mediasi hanya dapat ditempuh atau digunakan dalam hukum privat tidak dalam hukum pidana.

Penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga meliputi penyelesaian yang berbentuk adjudikasi, arbitrase dan mediasi. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa ini mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaannya persamaannya yaitu ketiga bentuk penyelesaian ini bersifat triadik karena melibatkan pihak ketiga. Sedangkan perbedaannya adalah sebagai adjudikasi merupakan penyelesaian yang dilakukan oleh pihak ketiga yang mempunyai wewenang untuk campur tangan dan ia dapat melaksanakan keputusan yang telah ditentukan tanpa memperhatikan apa yang menjadi kehendak para pihak. Berbeda dengan adjudikasi, arbitrase merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan pihak ketiga dan keputusannya disetujui oleh pihak-pihak yang bersengketa. Sedangkan mediasi adalah bentuk penyelesaian yang melibatkan pihak ketiga untuk membantu pihak-pihak yang bersangkutan untuk mencapai persetujuan.