

Kepastian Hukum Terkait Kewenangan Kantor Pertanahan Sebagai Mediator dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah

Muhamad Fachrizein¹, Putra Hutomo², Iran Sahril³

^{1,2,3}Program Pascasarjana, Magister Kenotariatan, Universitas Jayabaya, Indonesia

E-mail: zeinfachri016@gmail.com¹, putrahutomo90@gmail.com², iransahrilsiregar@yahoo.com³

Article History:

Received: 31 Maret 2026

Revised: 15 Mei 2026

Accepted: 29 Mei 2026

Keywords: Hak Atas Tanah, Sengketa dan Penyelesaian.

Abstract: Kewenangan Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sengketa tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh norma hukum yang menegaskan bahwa Kantor Pertanahan hanya berwenang memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui mediasi, tanpa kewenangan untuk menetapkan atau memutus kepemilikan hak atas tanah secara sepihak. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana kepastian hukum atas kewenangan kantor pertanahan dalam rangka penyelesaian sengketa? dan bagaimana kewenangan kantor pertanahan sebagai mediator penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah? Teori yang digunakan dalam penelitian ini, Teori Kepastian Hukum menurut Jan Michel Otto dan Teori Kewenangan menurut Philipus M. Hadjon. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan atau data sekunder dengan sumber bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Adapun pendekatan penelitian yang dipergunakan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan analitis, pendekatan konseptual dan teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menginventarisasikan aturan hukum positif, literatur buku, jurnal dan sumber bahan hukum lainnya. Untuk teknik analisa bahan hukum dilakukan dengan penafsiran hukum (interpretasi), yaitu penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis dan metode konstruksi hukum, yaitu konstruksi analogi dan konstruksi penghalusan hukum. Dari hasil penelitian Kepastian hukum atas kewenangan Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah belum sepenuhnya terwujud karena masih terdapat ketidakkonsistenan penerapan kewenangan dan perbedaan penafsiran terhadap kedudukan serta

kekuatan hukum hasil mediasi, meskipun telah diatur secara normatif dalam Pasal 11 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020. Oleh karena itu, diperlukan penegasan batas kewenangan Kantor Pertanahan sebagai fasilitator administratif, penerapan prinsip kehati-hatian dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah, serta pembentukan lembaga arbitrase khusus di bidang pertanahan guna memperkuat kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pihak.

PENDAHULUAN

Kewenangan Penyelesaian sengketa atau konflik yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah merupakan terobosan baru yang dilakukan oleh Pemerintah. Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian konflik atau sengketa yang diatur di dalam Pasal 11 Ayat (3) Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria selanjutnya disebut (UUPA) diatur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negaranya berupa yang paling utama Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Pengelolaan, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak.

Untuk memudahkan pemegang hak atas tanah dalam membuktikan kepemilikannya, diberikan sertifikat sebagai alat bukti tertulis yang kuat. Prinsip ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 32 Ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya.²

Badan Pertanahan Nasional pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.³

Selanjutnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan salah satu cara penyelesaian adalah melalui mediasi yang difasilitasi oleh ATR/BPN, jika mediasi berhasil dan

¹ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm. 6

² Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, 2005. hlm.478.

³ Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional

dicapai perdamaian, kesepakatan dituangkan dalam akta perdamaian dan harus didaftarkan ke pengadilan negeri untuk memperoleh kekuatan hukum tetap, jika mediasi gagal penyelesaian kasus dilanjutkan sesuai dengan keputusan penyelesaian kasus yang ditetapkan dalam Permen tersebut atau dibawa ke pengadilan jika memenuhi kriteria perkara.⁴

Fenomena yang terjadi dalam Masyarakat terdapat tiga Putusan Pengadilan yang akan menjadi objek penelitian sebagai berikut :

1. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 33/G/2023/PTUN.JPR. Penggugat (PT. Bartuh Langgeng Abadi) Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Mimika) Tergugat II Intervensi (Pemerintah Kabupaten Mimika). Pada Putusan tersebut menyatakan mewajibkan kepada tergugat untuk mencabut sertipikat hak pakai no 0004/Pomako/2023 atas nama Pemerintah Kabupaten Mimika.
2. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 201/G/2019/PTUN-JKT. Penggugat (Ong Chai Huat), Tergugat I (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional) Tergugat II Intervensi (Robby Buning Pangemanan). Pada putusan tersebut menyatakan mewajibkan tergugat untuk mencabut dan membatalkan Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Sertipikat Hak Guna Bangunan
3. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 150/G/2019/PTUN-JKT. Penggugat (PT. Paradipta Prima Perkasa), Tergugat (Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional), Pada Putusan tersebut menyatakan Pengadilan membatalkan dan mencabut surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/PTT-HGB/KEM-ATR/BPN/IV/2019 tentang penetapan tanah terlantar yang berasal dari Hak Guna Bangunan Nomor 87/Tanjung Jaya atas nama PT. Paradipta Prima Perkasa.

Ketiga putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht*). Selanjutnya terhadap penelitian sejenis yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis namun tidak sama sebagai berikut:

1. Tesis oleh Ummuh Kalsum, dengan judul “Analisis Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa”. Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Hasanudin Makasar pada tahun 2022.
2. Tesis oleh Meise Kalambang, dengan judul “Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura”. Pascasarjana Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makasar pada tahun 2022.
3. Tesis oleh Andhi Mahligai, dengan judul “Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan Melalui Mediasi Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia”. Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2013.
4. Tesis oleh Herwandi, dengan judul “Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara”. Pascasarjana Universitas Di Ponegoro Semarang tahun 2010.
5. Tesis oleh Bunga Desya Pratami, dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi (Studi Di Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta)”. Pascasarjana Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia pada tahun 2010.

Hal ini tentunya berbeda dengan penelitian peneliti, dimana dalam penelitian ini peneliti lebih menekankan terhadap kepastian hukum terhadap kewenangan Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam penyelesaian sengketa. Berkaitan dengan hal di atas,

⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

maka penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dan munyusunnya, maka dalam karya tulis ini saya akan membahas “Kepastian Hukum Atas Kewenangan Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sebagai Mediator Terkait Tidak terselesaikannya Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah.”

KAJIAN TEORI

Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan hak kepada seseorang untuk memanfaatkan atau memperoleh manfaat dari tanah. Hak atas tanah tidak sama dengan hak guna tanah. Ketentuan hak atas tanah dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA adalah bahwa hak atas tanah didasarkan pada hak negara untuk menguasai tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang di dalamnya ditentukan adanya berbagai hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dimiliki oleh orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan badan hukum.⁵

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.⁶

Sengketa

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia sengketa diartikan sebagai sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran-pertengkaran. Sedangkan sengketa menurut D.Y Witanto dalam bukunya diartikan sebagai pertentangan atau komplik yang terjadi dalam kehidupan masyarakat (populasi sosial) yang membentuk oposisi pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi, terhadap satu objek permasalahan.⁷

Perselisihan atau sengketa yang selanjutnya dipakai istilah sengketa juga berhubungan dengan soal yang sederhana atau kompleks dan melibatkan berbagai jenis persoalan, diantaranya perbedaan pemahaman tentang sesuatu hal yang muncul, misalnya dalam penggunaan kata-kata yang membingungkan atau adanya perbedaan asumsi serta perbedaan persepsi mengenai keadaan. Konsep keadilan dan moralitas budaya nilai-nilai dan sikap.⁸

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada kajian bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar analisis hukum. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan kasus (case approach), pendekatan analitis, dan pendekatan konseptual untuk memahami isu hukum secara komprehensif baik dari sisi regulasi maupun praktik. Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan seperti UUD 1945, KUH Perdata, dan berbagai undang-undang terkait), bahan hukum sekunder (literatur, jurnal, dan karya ilmiah), serta bahan hukum tersier (kamus dan ensiklopedia). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengidentifikasi dan menginventarisasi peraturan serta literatur relevan. Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan teknik penafsiran hukum seperti penafsiran gramatikal dan sistematis, serta teknik konstruksi hukum berupa analogi untuk menemukan makna dan penerapan

⁵ Sigit Sapto Nugroho, *Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Iltizam, Solo, 2017, hlm. 63.

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Djambatan, 2003, Jakarta, hlm.24

⁷ Witanto. DY, *Hukum acara mediasi dalam perkara perdata dilingkungan peradilan umum dan peradilan agama menurut PERMA No. 1 tahun 2008*, alfabet, Bandung, 2012, hlm. 2.

⁸ Priyatna Abdurasyid, *Hukum Aribtrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Fikahati Aneska/BANI, Jakarta, 2002, hlm. 3.

hukum terhadap permasalahan yang dikaji.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Kewenangan Kantor Pertanahan Sebagai Mediator Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah

Pisau yang digunakan oleh peneliti dalam menganalisa fenomena hukum yang terjadi terkait Kewenangan kantor pertanahan sebagai mediator penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah, menggunakan teori kewenangan menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan merupakan konsep utama dalam hukum administrasi negara, karna menjadi dasar legalitas tindakan pemerintah harus memiliki dasar kewenangan yang sah kewenangan menjadi tiga acara utama yaitu:⁹

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan asli yang langsung bersumber dari UUD dan/atau undang-undang kepada organ pemerintahan tertentu.
2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah, dengan tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi.
3. Mandat adalah pelimpahan kewenangan untuk bertindak atas nama pejabat pemberi *mandate*, tetapi tanggung jawab tetap berada pada pemberi *mandate*.

Penerapan teori kewenangan hukum menurut Philipus M. Hadjon dikaitkan dengan kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 33/G/2023/PTUN.JPR., Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 201/G/2019/PTUN-JKT., Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 150/G/2019/PTUN-JKT., mengenai Kewenangan kantor pertanahan sebagai mediator penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah.

Peneliti berpendapat bahwa berdasarkan teori kewenangan menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan merupakan konsep utama dalam hukum administrasi negara, karna menjadi dasar legalitas tindakan pemerintah harus memiliki dasar kewenangan yang sah, kewenangan menjadi tiga cara utama, yaitu:

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan asli yang langsung bersumber dari UUD dan/atau undang-undang kepada organ pemerintahan tertentu.

Peneliti berpendapat dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 33/G/2023/PTUN.JPR., di mana majelis hakim pada prinsipnya menilai bahwa Kantor Pertanahan tidak dapat bertindak melampaui kewenangan administratif yang dimilikinya. Pengadilan menegaskan bahwa apabila Kantor Pertanahan melakukan tindakan yang secara substansial menentukan hak keperdataan para pihak, maka tindakan tersebut telah keluar dari ruang lingkup kewenangan atribusi dan berpotensi menimbulkan cacat hukum administrasi.

Hal tersebut juga dapat di lihat dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 201/G/2019/PTUN-JKT. dan Putusan PTUN Jakarta Nomor 150/G/2019/PTUN-JKT., di mana pengadilan menekankan bahwa kewenangan Kantor Pertanahan harus dijalankan secara hati-hati dan proporsional sesuai asas legalitas. Dalam putusan-putusan tersebut, ditegaskan bahwa kewenangan atribusi di bidang pertanahan tidak memberikan ruang bagi Kantor Pertanahan untuk menggantikan peran pengadilan dalam menyelesaikan sengketa kepemilikan hak atas tanah. Tindakan administratif yang dilakukan tanpa dasar kewenangan yang jelas atau melampaui fungsi mediasi berpotensi dinyatakan tidak sah dan bertentangan dengan hukum administrasi negara.

Sehingga berdasarkan teori kewenangan menurut Philipus M. Hadjon dan diperkuat oleh praktik peradilan tata usaha negara, kewenangan Kantor Pertanahan sebagai mediator penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah merupakan kewenangan atribusi yang bersifat terbatas.

⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada Universitas Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 134.

Kewenangan tersebut hanya dapat dijalankan dalam koridor hukum administrasi, dengan tujuan memberikan kepastian hukum administratif dan mencegah sengketa berlarut-larut, tanpa melanggar batas kewenangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Apabila batas tersebut dilanggar, maka tindakan Kantor Pertanahan tidak hanya mencederai asas legalitas, tetapi juga berpotensi melemahkan kepastian hukum di bidang pertanahan.

2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah, dengan tanggung jawab beralih kepada penerima delegasi.

Dalam konteks pertanahan, kewenangan Kantor Pertanahan dalam menangani sengketa kepemilikan hak atas tanah pada dasarnya bersumber dari delegasi kewenangan administratif di bidang pendaftaran tanah. Delegasi tersebut berakar pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah demi menjamin kepastian hukum. Ketentuan ini kemudian dilanjutkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mendelegasikan pelaksanaan teknis pendaftaran tanah kepada Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan di daerah. Namun demikian, delegasi kewenangan tersebut bersifat administratif dan terbatas pada fungsi pendaftaran, pemeliharaan data, serta pelayanan pertanahan, bukan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kepemilikan hak atas tanah secara substantif.

Berdasarkan teori kewenangan Philipus M. Hadjon, pelaksanaan kewenangan delegasi oleh Kantor Pertanahan harus tetap berpedoman pada asas legalitas dan asas kehati-hatian. Kantor Pertanahan sebagai penerima delegasi bertanggung jawab penuh atas setiap tindakan mediasi yang dilakukan, termasuk memastikan bahwa proses dan hasil mediasi tidak melampaui ruang lingkup kewenangan administratif yang dimilikinya. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan hanya berwenang memfasilitasi penyelesaian sengketa dan tidak dapat menetapkan atau mengubah status kepemilikan hak atas tanah tanpa adanya dasar hukum yang sah, seperti kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Praktik peradilan tata usaha negara menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan delegasi yang melampaui batas dapat menimbulkan cacat hukum pada tindakan administrasi pertanahan. Hal ini tercermin dalam berbagai putusan PTUN, termasuk Putusan PTUN Jakarta Nomor 201/G/2019/PTUN-JKT. dan Putusan PTUN Jakarta Nomor 150/G/2019/PTUN-JKT., yang pada prinsipnya menegaskan bahwa Kantor Pertanahan sebagai penerima delegasi tidak dibenarkan menggunakan hasil mediasi sebagai dasar tindakan administratif yang berdampak langsung pada hak keperdataan para pihak. Apabila hal tersebut dilakukan, maka tindakan tersebut dipandang sebagai penyalahgunaan kewenangan delegasi dan bertentangan dengan prinsip hukum administrasi negara.

Dengan demikian, berdasarkan teori kewenangan Philipus M. Hadjon, kewenangan delegasi yang dimiliki Kantor Pertanahan sebagai mediator harus dijalankan secara bertanggung jawab, proporsional, dan sesuai dengan tujuan pendelegasian kewenangan tersebut. Pelanggaran terhadap batas kewenangan delegasi tidak hanya menimbulkan tanggung jawab hukum bagi Kantor Pertanahan sebagai penerima delegasi, tetapi juga berpotensi melemahkan kepastian hukum serta kepercayaan masyarakat terhadap mekanisme penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah melalui jalur administratif.

3. Mandat adalah pelimpahan kewenangan untuk bertindak atas nama pejabat pemberi *mandate*, tetapi tanggung jawab tetap berada pada pemberi *mandate*.

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan mandat tidak menciptakan kewenangan baru bagi penerima mandat, melainkan hanya memberikan kewenangan operasional atau teknis untuk

melaksanakan tugas tertentu dalam kerangka kewenangan pejabat yang lebih tinggi. Oleh karena itu, penerima mandat, termasuk Kantor Pertanahan, wajib bertindak secara terbatas, tidak melampaui ruang lingkup kewenangan yang diberikan, serta tetap tunduk pada asas legalitas dan asas kepastian hukum.

Dalam konteks pertanahan, pelaksanaan kewenangan mandat oleh Kantor Pertanahan sebagai mediator penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2), yang menegaskan kedudukan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat serta memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat yang beritikad baik. Dengan demikian, setiap tindakan Kantor Pertanahan, termasuk dalam pelaksanaan mediasi, harus diarahkan untuk menjaga dan tidak mereduksi kepastian hukum yang melekat pada sertipikat hak atas tanah.

Keterbatasan kewenangan mandat Kantor Pertanahan sebagai mediator tercermin secara nyata dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 33/G/2023/PTUN.JPR. Dalam putusan tersebut, pengadilan pada pokoknya menilai bahwa Kantor Pertanahan tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan atau mengubah status hak atas tanah hanya berdasarkan hasil mediasi para pihak. Pengadilan menegaskan bahwa peran Kantor Pertanahan bersifat administratif dan fasilitatif, bukan yudikatif. Putusan ini menunjukkan bahwa Kantor Pertanahan bertindak atas dasar mandat administratif dari pemerintah pusat, sehingga tidak dibenarkan melampaui kewenangan dengan mengambil keputusan yang berdampak langsung pada hak keperdataan seseorang.

Selanjutnya, dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 201/G/2019/PTUN-JKT., majelis hakim menegaskan bahwa tindakan administratif Kantor Pertanahan yang didasarkan pada kesepakatan hasil mediasi tanpa didukung dasar hukum yang jelas dan tanpa putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap merupakan tindakan yang melampaui kewenangan. Dalam konteks teori mandat Philipus M. Hadjon, putusan ini memperjelas bahwa penerima mandat tidak boleh menggunakan kewenangan yang didelegasikan kepadanya untuk mengambil keputusan strategis yang seharusnya berada dalam kewenangan pemberi mandat atau lembaga peradilan. Dengan kata lain, tanggung jawab hukum tetap berada pada pejabat pemberi mandat, sehingga tindakan yang melampaui batas mandat justru berpotensi menimbulkan cacat yuridis pada keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan.

Hal yang sama juga ditegaskan dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 150/G/2019/PTUN-JKT., di mana pengadilan menilai bahwa Kantor Pertanahan tidak dapat menjadikan hasil mediasi sebagai dasar untuk menerbitkan atau membatalkan sertipikat hak atas tanah. Majelis hakim menekankan bahwa sertipikat yang telah diterbitkan secara sah dan memenuhi ketentuan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tetap harus dihormati kekuatan hukumnya, kecuali dibatalkan melalui mekanisme peradilan. Putusan ini memperkuat pandangan bahwa kewenangan mandat Kantor Pertanahan bersifat administratif-prosedural dan tidak dapat digunakan untuk menegaskan kepastian hukum yang telah dijamin oleh sistem pendaftaran tanah.

Berdasarkan ketiga putusan PTUN tersebut, dapat disimpulkan bahwa penerapan kewenangan mandat Kantor Pertanahan sebagai mediator penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah harus ditempatkan secara proporsional dan terbatas. Kantor Pertanahan hanya berwenang memfasilitasi dialog dan klarifikasi data pertanahan, tanpa mengambil keputusan yang bersifat

menentukan status hukum hak atas tanah. Apabila Kantor Pertanahan melampaui batas mandat tersebut, maka tindakan administratif yang diambil berpotensi bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA dan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997, serta dapat dibatalkan oleh pengadilan tata usaha negara.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan salah satu cara penyelesaian adalah melalui mediasi yang difasilitasi oleh ATR/BPN, jika mediasi berhasil dan dicapai perdamaian, kesepakatan dituangkan dalam akta perdamaian dan harus didaftarkan ke pengadilan negeri untuk memperoleh kekuatan hukum tetap, jika mediasi gagal penyelesaian kasus dilanjutkan sesuai dengan keputusan penyelesaian kasus yang ditetapkan dalam Permen tersebut atau dibawa ke pengadilan jika memenuhi kriteria perkara.¹⁰

Di dalam peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 21 Tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan, mengatur kewenangan ATR/BPN dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang timbul akibat cacat administrasi. Selain itu, ATR/BPN juga memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.

Adapun pisau analisis yang digunakan dalam menganalisis fenomena hukum terkait kepastian hukum atas kewenangan kantor pertanahan dalam rangka penyelesaian sengketa, kepastian hukum yang sesungguhnya berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Batasan kepastian tersebut didefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu memiliki.¹¹

1. Aturan-aturan jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) merupakan aturan-aturan hukum tersebut secara konsistensi dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang memiliki dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Keputusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.

Peneliti berpendapat bahwa berdasarkan teori Kepastian Hukum Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis artinya bahwa kepastian hukum atas masalah yang terjadi ditinjau dari sudut pandang hukum atau dari peraturan yang ada. Dalam konteks ini adalah kewenangan kantor pertanahan sebagai mediator penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah. Selanjutnya Otto mengemukakan bahwa Otto ingin memberikan batasan Kepastian Hukum yang lebih jauh. Batasan Kepastian tersebut didefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu memiliki:

1. Aturan hukum yang jelas, konsisten, mudah diperoleh (*accessible*), serta diterbitkan dan diakui oleh negara.

Unsur pertama kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto adalah adanya aturan hukum yang jelas, konsisten, mudah diakses oleh masyarakat, serta diterbitkan dan diakui oleh negara sebagai pemegang kekuasaan yang sah. Dalam konteks pertanahan, aturan mengenai kewenangan Kantor Pertanahan bersumber dari kerangka hukum nasional yang relatif lengkap,

¹⁰ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

¹¹ Jan Michiel Otto, *Terjemahan Tristram Moeliana dalam Shidarta Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT. Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 85.

antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 19, serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta peraturan pelaksanaannya.

Secara normatif, ketentuan tersebut telah memberikan kejelasan bahwa fungsi utama Kantor Pertanahan adalah melaksanakan pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Selain itu, peraturan internal Badan Pertanahan Nasional juga mengatur peran Kantor Pertanahan dalam memfasilitasi penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme nonlitigasi seperti mediasi. Dengan demikian, secara formal aturan hukum mengenai kewenangan Kantor Pertanahan telah tersedia dan dapat diakses oleh publik.

Namun demikian, dalam praktik masih terdapat ketidakjelasan batas kewenangan antara fungsi administratif dan fungsi penyelesaian sengketa yang bersifat substantif. Ketidakjelasan ini terutama muncul ketika hasil mediasi yang difasilitasi oleh Kantor Pertanahan diperlakukan seolah-olah memiliki kekuatan hukum yang setara dengan putusan pengadilan. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun aturan hukum tersedia, konsistensi dan kejelasan dalam penerapannya belum sepenuhnya terwujud, sehingga unsur kepastian hukum pada tahap normatif belum terpenuhi secara optimal.

2. Instansi-instansi penguasa menerapkan aturan hukum secara konsisten dan tunduk serta taat kepadanya

Unsur kedua kepastian hukum menurut Otto menekankan pentingnya konsistensi dan ketaatan instansi penguasa terhadap aturan hukum yang berlaku. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan sebagai organ pemerintahan dituntut untuk menjalankan kewenangannya berdasarkan asas legalitas, yaitu bertindak hanya sejauh kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah, Kantor Pertanahan sering kali berperan sebagai mediator antara para pihak yang bersengketa. Peran ini pada dasarnya bersifat administratif dan fasilitatif, bukan yudikatif. Kantor Pertanahan tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan siapa pemilik sah suatu bidang tanah atau membatalkan hak atas tanah secara sepihak. Apabila dalam praktik Kantor Pertanahan justru menggunakan hasil mediasi sebagai dasar untuk mengubah data pertanahan atau membatalkan sertipikat, maka tindakan tersebut menunjukkan ketidakkonsistenan dalam penerapan aturan hukum.

Ketidakkonsistenan instansi penguasa dalam menjalankan kewenangannya berdampak langsung pada melemahnya kepastian hukum. Masyarakat menjadi tidak memperoleh kejelasan mengenai batas kewenangan Kantor Pertanahan, sementara tindakan administratif yang diambil berpotensi melanggar hak-hak keperdataan pihak tertentu. Dalam perspektif Otto, kondisi ini mencerminkan kegagalan unsur kedua kepastian hukum, karena aparaturnya tidak sepenuhnya tunduk dan taat pada aturan yang mengikatnya.

3. Warga masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum

Unsur ketiga kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto berkaitan dengan perilaku masyarakat, yaitu bahwa warga negara secara prinsipil menyesuaikan tindakan dan keputusan mereka terhadap aturan hukum yang berlaku. Dalam konteks pertanahan, masyarakat pada umumnya memandang Kantor Pertanahan sebagai institusi resmi negara yang memiliki kewenangan dan otoritas dalam urusan tanah. Oleh karena itu, masyarakat cenderung mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan, termasuk ketika terlibat dalam proses mediasi sengketa.

Namun, persoalan muncul ketika terdapat ketidaksesuaian antara ekspektasi masyarakat dan kewenangan hukum Kantor Pertanahan yang sebenarnya. Banyak pihak yang menganggap

bahwa hasil mediasi yang difasilitasi oleh Kantor Pertanahan memiliki kekuatan hukum final, padahal secara yuridis hasil tersebut tidak dapat menggantikan putusan pengadilan. Ketidaksesuaian ini menunjukkan bahwa meskipun masyarakat telah menyesuaikan perilakunya terhadap institusi hukum, sistem hukum belum memberikan kepastian yang memadai mengenai konsekuensi hukum dari proses yang ditempuh.

Dalam kerangka teori Otto, kepastian hukum tidak hanya bergantung pada kepatuhan masyarakat, tetapi juga pada kejelasan dan konsistensi sistem hukum itu sendiri. Apabila masyarakat telah beritikad baik mengikuti prosedur resmi, namun justru dirugikan akibat ketidakjelasan kewenangan institusi negara, maka tujuan kepastian hukum tidak tercapai secara substansial.

4. Hakim yang independen dan tidak berpihak menerapkan aturan hukum secara konsisten dalam menyelesaikan sengketa

Unsur keempat kepastian hukum menurut Otto menempatkan peran penting pada lembaga peradilan. Hakim yang independen dan tidak berpihak harus mampu menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika menyelesaikan sengketa hukum. Dalam konteks sengketa pertanahan, peradilan tata usaha negara memiliki fungsi strategis untuk menguji legalitas tindakan administratif Kantor Pertanahan.

Putusan-putusan PTUN secara umum menunjukkan konsistensi dalam menilai bahwa kewenangan Kantor Pertanahan bersifat administratif dan tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan atau membatalkan hak atas tanah secara substantif. Peradilan berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap tindakan pemerintahan yang berpotensi melampaui kewenangan. Konsistensi putusan pengadilan ini merupakan manifestasi penting dari kepastian hukum menurut Otto, karena memberikan pedoman yang jelas mengenai batas kewenangan institusi administrasi negara.

Dengan adanya putusan pengadilan yang konsisten, masyarakat memperoleh rujukan hukum yang objektif mengenai bagaimana sengketa pertanahan seharusnya diselesaikan. Peran peradilan dalam konteks ini tidak hanya menyelesaikan sengketa konkret, tetapi juga membentuk kepastian hukum secara sistemik melalui yurisprudensi.

5. Putusan pengadilan dilaksanakan secara konkret

Unsur kelima kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto adalah pelaksanaan putusan pengadilan secara konkret dan efektif. Kepastian hukum tidak akan terwujud apabila putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dilaksanakan atau hanya dilaksanakan secara formal tanpa pemulihan hak yang nyata.

Dalam praktik pertanahan, pelaksanaan putusan pengadilan oleh Kantor Pertanahan menjadi indikator utama efektivitas kepastian hukum. Kantor Pertanahan berkewajiban menindaklanjuti putusan pengadilan dengan melakukan perbaikan atau pembaruan data pertanahan sesuai dengan amar putusan. Apabila Kantor Pertanahan menunda atau mengabaikan pelaksanaan putusan pengadilan, maka kepastian hukum menjadi ilusi semata.

Pelaksanaan putusan pengadilan secara konsisten juga berfungsi untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum dan institusi negara. Dalam perspektif Otto, kepastian hukum baru benar-benar terwujud apabila hukum tidak berhenti pada tataran normatif dan yudisial, tetapi juga terealisasi secara nyata dalam praktik administratif.

Kepastian Hukum Atas Kewenangan Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa

Pisau yang digunakan oleh peneliti dalam menganalisa fenomena hukum yang terjadi mengenai kepastian hukum terkait kewenangan kantor pertanahan sebagai mediator dalam rangka

penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah, menggunakan teori kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Batasan kepastian tersebut didefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu memiliki:¹²

1. Aturan-aturan jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) merupakan aturan-aturan hukum tersebut secara konsistensi dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang memiliki dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Keputusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.

Penerapan teori kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto dikaitkan dengan kasus Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor 33/G/2023/PTUN.JPR., Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 201/G/2019/PTUN-JKT., Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 150/G/2019/PTUN-JKT., menegenai kepastian hukum terkait kewenangan agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional.

Peneliti berpendapat berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Artinya dalam hal ini kepastian hukum terkait kewenangan agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional atau fenomena yang terjadi haruslah dilihat dari sudut pandang hukum. Selanjutnya Otto, memberikan batasan kepastian tersebut didefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu memiliki:

1. Aturan-aturan jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.

Hukum positif di Indonesia telah mengatur secara jelas mengenai kewenangan Kantor Pertanahan dalam rangka penyelesaian sengketa pertanahan. Pengaturan tersebut tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan kewenangan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah demi tercapainya kepastian hukum. Kewenangan tersebut selanjutnya dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), termasuk melalui Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota.

Sebagaimana telah dijelaskan, kewenangan Kantor Pertanahan yang tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak yang bersengketa. Ketidakjelasan prosedur atau pelampauan kewenangan dalam proses penyelesaian sengketa dapat menimbulkan keraguan terhadap keabsahan tindakan administratif pertanahan, termasuk keputusan atau rekomendasi yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan. Oleh karena itu, keberadaan pengaturan yang jelas mengenai kewenangan Kantor Pertanahan menjadi dasar hukum penting dalam menilai legalitas dan kepastian hukum atas tindakan penyelesaian sengketa pertanahan.

2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) merupakan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, instansi negara yang memiliki peran langsung dalam penyelesaian sengketa pertanahan adalah Kantor Pertanahan sebagai perangkat pemerintah di

¹² Jan Michiel Otto, *Terjemahan Tristram Moeliana dalam Shidarta Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT. Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 85.

bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Dalam konteks ini, Kantor Pertanahan diberikan kewenangan oleh negara untuk melakukan penanganan dan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme administratif dan nonlitigasi, khususnya mediasi. Tindakan penanganan sengketa dan hasil mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan merupakan produk administratif, sedangkan status dan keberlakuan hak atas tanah tetap tunduk pada ketentuan hukum pertanahan yang berlaku.

Dalam menjalankan kewenangannya, Kantor Pertanahan wajib tunduk dan patuh terhadap seluruh ketentuan hukum yang mengatur batasan kewenangan, tata cara penyelesaian sengketa, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sengketa tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh norma hukum yang menegaskan bahwa Kantor Pertanahan hanya berwenang memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui mediasi, tanpa kewenangan untuk menetapkan atau memutus kepemilikan hak atas tanah secara sepihak. Dengan demikian, kepastian hukum tercermin dari kejelasan pembagian kewenangan antara Kantor Pertanahan sebagai mediator dan pengadilan sebagai lembaga yang berwenang memutus sengketa secara adjudikatif.

Dalam konsistensi penerapan hukum, setiap pelaksanaan kewenangan Kantor Pertanahan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku harus menimbulkan konsekuensi hukum yang jelas. Apabila Kantor Pertanahan melampaui kewenangannya, misalnya dengan mengeluarkan keputusan yang bersifat menentukan hak kepemilikan tanpa dasar hukum atau tanpa adanya kesepakatan para pihak, maka tindakan tersebut berpotensi mengandung cacat kewenangan. Dalam kondisi demikian, pihak yang dirugikan berhak mengajukan upaya hukum, baik melalui mekanisme keberatan administratif maupun melalui gugatan ke pengadilan tata usaha negara, guna memperoleh perlindungan hukum.

Apabila sengketa pertanahan tersebut diajukan ke pengadilan, maka pengadilan sebagai bagian dari aparatur negara juga terikat untuk tunduk dan taat pada ketentuan hukum yang berlaku secara konsisten. Pengadilan wajib menilai keabsahan tindakan Kantor Pertanahan tidak hanya dari aspek prosedural penyelesaian sengketa, tetapi juga dari aspek kewenangan dan kepatuhan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik. Apabila terbukti bahwa Kantor Pertanahan telah melampaui kewenangannya atau melanggar prosedur yang ditetapkan, maka produk administratif yang dihasilkan dalam proses penyelesaian sengketa tersebut dapat dinyatakan tidak sah atau tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Pendekatan demikian menunjukkan bahwa meskipun Kantor Pertanahan diberikan kewenangan untuk menangani dan memfasilitasi penyelesaian sengketa pertanahan, kewenangan tersebut harus dijalankan secara konsisten dan taat hukum. Penegakan hukum terhadap tindakan Kantor Pertanahan yang menyimpang dari batas kewenangannya mencerminkan bahwa negara tidak hanya menekankan penyelesaian sengketa secara administratif, tetapi juga menegakkan substansi perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi para pihak. Dalam konteks ini, konsistensi dan kepatuhan aparatur negara terhadap hukum merupakan prasyarat utama bagi berfungsinya kewenangan Kantor Pertanahan secara efektif dalam praktik.

3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.

Warga secara prinsipil akan menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan hukum yang berlaku apabila aturan tersebut ditegakkan secara konsisten dan memberikan kepastian hukum. Peneliti mengaitkan teori kepastian hukum yang menyatakan bahwa "*warga secara prinsipil menyesuaikan perilakunya terhadap aturan-aturan hukum*" dengan fenomena penyelesaian sengketa pertanahan yang melibatkan kewenangan Kantor Pertanahan. Dalam praktik, masih sering terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah yang berlarut-larut akibat ketidakjelasan atau

ketidaktegasan pelaksanaan kewenangan Kantor Pertanahan dalam menangani dan memediasi sengketa tersebut.

Secara normatif, hukum telah mengatur kewenangan Kantor Pertanahan dalam rangka penanganan dan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme administratif dan nonlitigasi, khususnya mediasi. Pengaturan tersebut memberikan batasan yang jelas bahwa Kantor Pertanahan berwenang memfasilitasi penyelesaian sengketa, namun tidak berwenang menetapkan atau memutus hak kepemilikan atas tanah. Dengan adanya pengaturan tersebut, masyarakat seharusnya dapat menyesuaikan perilakunya dengan memahami bahwa penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah yang bersifat menentukan hak hanya dapat dilakukan melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Namun demikian, praktik di lapangan menunjukkan bahwa tidak semua warga menyesuaikan perilakunya terhadap ketentuan hukum tersebut. Masih terdapat pihak-pihak yang menganggap bahwa hasil mediasi atau rekomendasi Kantor Pertanahan telah cukup untuk menetapkan kepemilikan hak atas tanah, sehingga bertindak seolah-olah sengketa telah selesai secara final. Kondisi ini sering diperparah oleh adanya tindakan pejabat pertanahan yang tidak menjalankan kewenangannya secara cermat dan profesional, misalnya dengan mengeluarkan produk administratif yang menimbulkan kesan seolah-olah telah terjadi penetapan hak, padahal kewenangan tersebut berada di luar lingkup tugas Kantor Pertanahan.

Ketika Kantor Pertanahan tidak melaksanakan kewenangannya sesuai dengan batasan hukum yang berlaku, maka hukum tidak ditegakkan secara konsisten. Akibatnya, masyarakat tidak merasa terdorong untuk menyesuaikan perilakunya terhadap aturan hukum secara prinsipil, karena terdapat ketidakpastian mengenai lembaga mana yang sebenarnya berwenang menyelesaikan sengketa kepemilikan hak atas tanah secara final. Hal ini berpotensi mendorong timbulnya sengketa lanjutan dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum pertanahan.

Dalam kondisi demikian, apabila terjadi sengketa kepemilikan hak atas tanah yang bersumber dari pelampauan kewenangan atau ketidaktegasan Kantor Pertanahan, maka penyelesaiannya harus dilakukan melalui mekanisme peradilan. Pengadilan berkewajiban mengadili sengketa tersebut secara adil dan menegakkan hukum secara konsisten, termasuk dengan menilai keabsahan tindakan Kantor Pertanahan. Putusan pengadilan yang tegas dan konsisten akan memberikan sinyal yang jelas kepada masyarakat bahwa setiap tindakan yang melanggar hukum atau melampaui kewenangan akan menimbulkan konsekuensi hukum.

4. Hakim-hakim (peradilan) yang memiliki dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.

Peneliti mengaitkan teori kepastian hukum yang menyatakan bahwa *“hakim-hakim yang independen dan tidak berpihak menerapkan aturan hukum secara konsisten dalam menyelesaikan sengketa”* dengan fenomena penyelesaian sengketa pertanahan yang berkaitan dengan kewenangan Kantor Pertanahan. Dalam praktik, sering kali timbul sengketa pertanahan akibat adanya tindakan Kantor Pertanahan yang diduga melampaui kewenangannya atau tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks kewenangan Kantor Pertanahan, hukum telah secara jelas membatasi bahwa Kantor Pertanahan hanya berwenang menangani dan memfasilitasi penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme administratif dan mediasi, tanpa kewenangan untuk menetapkan atau memutus kepemilikan hak atas tanah. Apabila dalam pelaksanaannya Kantor Pertanahan mengeluarkan produk administratif atau tindakan yang bersifat menentukan hak kepemilikan tanpa dasar hukum yang sah, maka tindakan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum

administrasi. Dalam kondisi demikian, pihak yang dirugikan berhak mengajukan gugatan ke pengadilan guna memperoleh perlindungan hukum.

Dalam proses pemeriksaan perkara tersebut, hakim memegang peran sentral untuk menilai secara objektif dan tidak berpihak apakah Kantor Pertanahan telah bertindak sesuai dengan kewenangannya. Hakim wajib menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten, baik yang bersumber dari Undang-Undang Pokok Agraria, peraturan mengenai pendaftaran tanah, maupun peraturan yang mengatur kewenangan ATR/BPN. Apabila terbukti bahwa Kantor Pertanahan telah melampaui kewenangannya, maka hakim berkewajiban menyatakan produk administratif tersebut batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta mengembalikan keadaan hukum para pihak ke posisi semula.

Sikap hakim yang tidak berpihak dan konsisten dalam menegaskan batas kewenangan Kantor Pertanahan menunjukkan bahwa peradilan tidak hanya berfungsi sebagai forum penyelesaian sengketa, tetapi juga sebagai penjamin tegaknya kepastian hukum di bidang pertanahan. Putusan pengadilan yang tegas terhadap pelampauan kewenangan Kantor Pertanahan memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa, khususnya bagi pemegang hak atas tanah yang dirugikan.

Dengan demikian, peran hakim yang independen dan konsisten dalam mengadili sengketa yang berkaitan dengan kewenangan Kantor Pertanahan merupakan unsur penting dalam mewujudkan kepastian hukum. Penegakan hukum oleh peradilan memberikan sinyal yang jelas bahwa setiap tindakan penyelesaian sengketa pertanahan harus dilakukan sesuai dengan batas kewenangan yang ditentukan oleh hukum, sehingga hukum benar-benar menjadi pedoman yang harus dipatuhi oleh masyarakat maupun aparatur negara.

5. Keputusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.

Peneliti mengaitkan teori kepastian hukum yang menyatakan bahwa "*keputusan pengadilan harus dilaksanakan secara konkrit*" dengan fenomena penyelesaian sengketa pertanahan yang melibatkan kewenangan Kantor Pertanahan. Dalam praktik, terdapat sengketa kepemilikan hak atas tanah yang bersumber dari tindakan administratif atau hasil mediasi Kantor Pertanahan yang kemudian dinyatakan tidak sah oleh pengadilan karena melampaui kewenangan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Putusan pengadilan yang membatalkan produk administratif atau tindakan Kantor Pertanahan tersebut merupakan bentuk koreksi yudisial atas pelaksanaan kewenangan negara di bidang pertanahan.

Dalam konteks tersebut, apabila pengadilan menyatakan bahwa suatu tindakan atau produk administratif Kantor Pertanahan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka putusan tersebut menegaskan bahwa kewenangan Kantor Pertanahan telah dijalankan secara tidak sesuai dengan hukum. Putusan pengadilan tersebut memiliki akibat hukum berupa dikembalikannya keadaan hukum para pihak pada kondisi semula, seolah-olah tindakan atau produk administratif tersebut tidak pernah ada. Dengan demikian, kepastian hukum bagi para pihak yang dirugikan hanya dapat terwujud apabila putusan pengadilan tersebut benar-benar dilaksanakan.

Kepastian hukum atas kewenangan Kantor Pertanahan dalam rangka penyelesaian sengketa hanya dapat tercapai apabila putusan pengadilan yang berkaitan dengan kewenangan tersebut dilaksanakan secara penuh dan konkrit. Kepastian hukum dan keadilan tidak cukup berhenti pada adanya putusan pengadilan, tetapi harus diwujudkan melalui pelaksanaan putusan tersebut dalam praktik oleh Kantor Pertanahan, para pihak yang bersengketa, serta instansi terkait lainnya.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka menurut

undang-undang “sertipikat” merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dengan sertipikat itu maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya.¹³

Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah bermuara pada penerbitan sertipikat yang berisi keterangan mengenai data fisik maupun data yuridis tanah tersebut. Namun yang seringkali menjadi pertanyaan adalah sejauh mana pihak lain dapat mempercayai keterangan data yang disajikan dalam sertipikat dan buku tanah adalah keterangan yang sebenar-benarnya. Apakah ada kemungkinan bahwa data yang disajikan bukan data sebenarnya dalam arti ada pihak lain yang disejatinya berhak atas objek yang telah didaftarkan.

Sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dan diterapkan oleh negara-negara di dunia ada 2 yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan dua sistem publikasi pendaftaran tanah ini tergantung sampai dimana perlindungan hukum yang diberikan kepada mereka yang beritikad baik, dalam hal demikian apabila ternyata bahwa hasil pendaftaran itu tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia benar. Sistem publikasi positif adalah apabila pemerintah menjamin kebenaran data yang disajikan. Artinya siapa yang namanya terdaftar dalam buku tanah memperoleh apa yang disebut suatu hak yang tidak dapat diganggu gugat kecuali dalam hal terjadi pemalsuan.¹⁴

Sementara itu sistem publikasi negatif apabila pemerintah (dalam hal ini Pejabat Pendaftaran tanah) tidak melakukan pengujian terhadap kebenaran data yang tercantum (tidak menjamin kebenaran data yang disajikan). Artinya pendaftaran tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karna namanya keliru dicatat sebagai yang berhak.

Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan. Dalam sistem negatif ini, negara hanya pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang mendaftarkan tanahnya. Pendaftaran tanah yang menganut asas negatif mengandung arti bahwa belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertifikat maupun buku tanah adalah sebagai pemilik yang mutlak. Dari kedua jenis sistem publikasi tersebut, Indonesia memilih di antara keduanya. Indonesia tidak menggunakan sistem publikasi positif murni, namun tidak juga menggunakan sistem publikasi negatif murni.

Maksud dari sertifikat merupakan alat bukti yang kuat yaitu seperti yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu: “Sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Dengan sistem negatif ini maka terbuka kesempatan kepada orang lain untuk menggugat orang yang sudah memiliki sertipikat, sehingga ada keragu-raguan pada masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya karena tidak menjamin secara mutlak kepastian hukum hak atas tanahnya, apabila orang sebagai subyek hak Namanya sudah terdaftar dalam bukun tanah, haknya masih memungkinkan dibantah sepanjang bantahan-bantahan itu memberikan alat bukti yang cukup kuat. Sistem negatif ini mempunyai kelemahan yaitu bahwa pemerintah tidak menjamin kebenaran dari

¹³ Harris Yonatan Parmahan Sibue, “Artinya Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakali”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 2, 2011, hlm. 289.

¹⁴ Giandiva Fahluka Erizal, “Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Yang Menggunakan Stelsel Negatif Bersendikan Positif Pada Objek Tanah Yang Telah Didaftarkan Di Kantor Pertanahan”, *Jurnal Notarius*, Volume 2, No.1, Januari-Juli 2023.

isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak.¹⁵

Kewenangan dari negara melalui Hak Menguasai Negaranya untuk mengatur peruntukan penguasaan dan pemilikan hak atas telah di atur dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA yaitu:

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

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan baik dalam hal penerbitan dan hal penyelesaian sengketa dalam pembatalan sertifikat dilaksanakan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, yang penyelenggaraan pendaftaran tanah diberikan kepada badan/pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan selanjutnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ditegaskan kewenangan penerbitan sertifikat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional bagi pemegang hak atas tanah.

Kewenangan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan suatu sengketa pertanahan, sengketa yang timbul didasarkan atas cacat administrasi yang sudah dijelaskan dalam Pasal 11 ayat 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan bertujuan untuk mempertemukan kepentingan para pihak dan mencari solusi yang saling menguntungkan tanpa memutuskan atau menetapkan hak atas tanah. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan atau menentukan siapa pemilik sah suatu bidang tanah apabila terdapat sengketa kepemilikan. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan absolut lembaga peradilan.¹⁶ Dengan demikian, hasil mediasi Kantor Pertanahan hanya mengikat para pihak apabila dituangkan dalam kesepakatan bersama dan dilaksanakan secara sukarela.

Kantor Pertanahan dalam rangka penyelesaian sengketa pertanahan harus dipahami secara limitatif. Kantor Pertanahan berperan sebagai fasilitator dan pelaksana administrasi pertanahan, bukan sebagai lembaga pemutus sengketa. Kepastian hukum atas kewenangan tersebut menjadi penting agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara Kantor Pertanahan dan lembaga peradilan, serta untuk menjamin perlindungan hukum bagi para pihak yang bersengketa.

Mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia diatur secara resmi oleh **Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan**. Peraturan ini memberikan dasar hukum bagi **Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional** untuk menangani sengketa pertanahan melalui mekanisme mediasi sebelum mengambil keputusan administratif atau sebelum para pihak menempuh jalur pengadilan.

KESIMPULAN

1. Kewenangan Kantor Pertanahan terkait penyelesaian sengketa atau konflik dapat dipahami berdasarkan Pasal 11 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yaitu dengan melakukan penanganan, mediasi, serta penyelesaian sengketa dan

¹⁵ Samun Ismail, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 122

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 12-13

konflik pertanahan sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal ini, Kantor Pertanahan diberikan kewenangan oleh negara untuk melakukan penanganan melalui mekanisme administratif dan nonlitigasi, khususnya mediasi sebagai langkah awal dalam proses penyelesaian.

2. Kepastian hukum terkait kewenangan Kantor Pertanahan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah belum sepenuhnya terwujud. Meskipun peraturan perundang-undangan telah mengatur kewenangan Kantor Pertanahan secara normatif, dalam praktik masih ditemukan ketidakkonsistenan dalam penerapan kewenangan tersebut, khususnya dalam menafsirkan kedudukan dan kekuatan hukum hasil mediasi. Perbedaan penafsiran antara aparat pertanahan dan para pihak yang bersengketa, serta adanya koreksi melalui putusan pengadilan tata usaha negara, menunjukkan bahwa konsistensi penerapan hukum belum sepenuhnya tercapai. Oleh karena itu, penegasan batas kewenangan Kantor Pertanahan sebagai fasilitator administratif, serta kepatuhan terhadap putusan pengadilan, merupakan prasyarat utama untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi para pihak yang bersengketa.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, 2005.
- Witanto. DY, *Hukum Acara Mediasi Dalam Perkara Perdata Dilikungan Peradilan umum dan Peradilan Agama menurut PERMA No.1 Tahun 2008*, alfabet, Bandung, 2012.
- Jan Michiel Otto, *Terjemahan Tristram Moeliana dalam Shidarta Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Revika Aditama, Bandung, 2006.
- Priyatna Abdurasyid, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Fikahati Aneska/BANI, Jakarta, 2002.
- Philips M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada Universitas Press, Yogyakarta, 2002.
- Samun Ismaya, *Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Suluh Media, Yogyakarta, 2019.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2006.
- Sigit Sapto Nugroho, *Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Iltizam, Solo, 2017.
- Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok agraria
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020.

Literatur dan Karya Ilmiah

- Ummuh Kalsum, Tahun 2022 pada Fakultas Hukum Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasannudin Makasar, tesis dengan judul “ Analisis Hukum Penyelesaian

Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa”.

- Meise Kalambang, Tahun 2022 pada Fakultas Hukum Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasannudin Makasar, tesis dengan judul “ Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura”.
- Andhi Mahligai, Tahun 2013 pada Fakultas Hukum Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tesis dengan judul “ Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan Melalui Mediasi Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum Di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia”.
- Herwandi, Tahun 2010, pada Fakultas Hukum Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang, tesis dengan judul “ Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara”.
- Bunga Desya Pratami, Tahun 2010, pada Fakultas Hukum Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia, tesis dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi”.

Jurnal

- Giandiva Fahlika Erizal, “Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Yang Menggunakan Stelsel Negatif Bersendikan Positif Pada Objek Tanah Yang Telah Didaftarkan Di Kantor Pertanahan”, *Jurnal Notarius*, Volume 2, No.1, Januari-Juli 2023.

Website Dan Internet

- https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/download/714/pdf_131/2140
<https://www.hukumproperti.com/pertanahan/pembatalan-hak-atas-tanah/>
www.bpn.go.id/Penyelesaian Sengketa Pertanahan/ Online internet tanggal 10 Oktober 2024
www.tripod.com. Online Internet tanggal 10 Oktober 2024