

BAB II

PENERAPAN PASAL HUKUM PIDANA TERHADAP KASUS SENGKETA TANAH VIHARA DHARMA JAYA LONTAR SURABAYA

A. Sengketa Tanah dan Faktor Penyebabnya

Sengketa pertanahan merupakan suatu fenomena sosial yang bersifat universal, dan menjadi bagian yang integral serta esensial dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu sengketa tidak perlu dilihat sebagai gejala patologis yang bersumber dari tingkah laku yang abnormal, atau indikasi dari sesuatu kekacauan dalam dinamika kehidupan masyarakat, karena setiap komunitas masyarakat mempunyai kapasitas untuk menciptakan norma-norma dan mekanisme- mekanisme tersendiri untuk menyelesaikan sengketa yang muncul untuk pergaulan sosial warga masyarakat, seperti sengketa terkait tanah¹¹. Pengertian sengketa dalam Kamus Bahasa Indonesia berarti pertentangan atau konflik, konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu objek permasalahan.

Sengketa (*dispute*) dapat terjadi karena konflik mengalami eskalasi berhubung sebab adanya konflik dikemukakan secara umum. Selanjutnya, suatu sengketa hanyalah terjadi bila pihak yang mempunyai keluhan (*claim*) semula atau seorang atas namanya, telah meningkatkan perselisihan pendapat yang semula dari perdebatan dua pihak (*diadik*) menjadi memasuki wilayah publik. hal ini dilakukan secara sengaja dan aktif dengan maksud supaya ada suatu mengenai tuntutan yang diinginkan.

Dengan demikian pengertian Sengketa paling tidak melibatkan tiga pihak atau mempunyai ciri triadik, dan pihak ketiga menjadi terlibat, atas inisiatif sendiri atau atas

11 Salaman Maggalatung dan Amrizal Siagian, Pengantar Studi Antropologi Hukum Indonesia, Press UIN, Jakarta, 2015, h. 213

prakarsa salah satu atau kedua pihak¹². Dengan perkataan lain, bahwa dari perspektif antropologi hukum dikatakan sengketa tidak selalu bermakna negatif dalam kehidupan masyarakat, karena sengketa juga mempunyai makna positif yang dapat memperkokoh integrasi dan kohesi hubungan sosial masyarakat, atau mengembalikan keseimbangan hubungan dan sendi-sendi kehidupan sosial. Jadi sesungguhnya sengketa yang terjadi dalam masyarakat mengandung arti yang konstruktif dan berifat integratif, karena sengketa juga mempunyai kekuatan tersendiri untuk membentuk, mengembangkan, menerbitkan ulang suatu relasi sosial, interkasi atau tatanan kehidupan yang sudah ada dalam masyarakat¹³. Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-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 berlaku¹⁴. Penerbitan sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan atau BPN berupa sertifikat tanah hak milik yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa dan pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan mengenai surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertifikat, sehingga penjelasan dari pihak terkait memiliki peluang untuk timbul sertipikat cacat hukum¹⁵.

Sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti surat belum dapat memenuhi keinginan masyarakat, karena dalam prosesnya sering terjadi sengketa/konflik dalam hal

12 T.O. Ihromi, Beberapa Catatan Mengenai Metode Kasus Sengketa Yang Digunakan dalam Antropologi Hukum, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993, h. 210-211

13 Salman Maggalatung dan Amrizal Siagian, Pengantar Studi Antropologi Hukum Indonesia, (Jakarta: Press UIN, 2015), h.223

14 Rusmadi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Mandar Maju, Mandar Maju, Bandung, 1991, h.22

15 Ali Achmad Chomzah, Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, h.18

menentukan siapakah yang berhak atas obyek tanah tersebut. Proses penyelesaian sengketa/konflik tanah memerlukan waktu yang cukup lama apabila tidak dapat diselesaikan melalui jalur mediasi antara para pihak yang bersengketa dan Kantor Pertanahan selaku mediator. Dan tidak jarang sengketa tanah berakhir pada perkara di meja hijau (pengadilan).

Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilihan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.¹⁶ Sebagaimana di jelaskan menurut Christoper W. More dalam Maria W. Sumardjono, akar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut: 1) konflik kepentingan yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis; 2) konflik struktural, yang disebabkan pola perilaku destruktif, kontrol kepemilikan sumberdaya yang tidak seimbang; 3) konflik nilai, karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan/perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi, agama/kepercayaan; 4) konflik hubungan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk/salah, pengulangan perilaku yang negatif dan 5) konflik data, karena informasi yang tidak lengkap, informasi keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda dan perubahan prosedur penilaian.¹⁷ Secara umum, sengketa tanah timbul akibat adanya beberapa faktor, faktor-faktor ini yang sangat dominan dalam setiap sengketa pertanahan dimanapun, adapun faktor-faktor tersebut antara lain¹⁸:

16 Sharif, Mentutaskan Sengketa. 2012. Bernhard Limbong, Konflik Pertanahan. Jakarta: Margareta Pustaka, h. 49

17 Maria S.W.Sumardjono.2009. TANAH dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Jakarta: Kompas, h. 112-113.

18 Maria S.W S umardjono, Mediasi Sengketa Tanah Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan , Penerbit Kompas Gramedia, Jakarta, 2008, h.38

1. Ketidak sesuaian peraturan.
2. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia.
3. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap.
4. Data tanah yang keliru.
5. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah.
6. Transaksi tanah yang keliru.
7. Ulah pemohon hak atau.
8. Adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.
9. Pemindahan/penggeseran tanda batas tanah.

Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan¹⁹:

1. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
2. Peralihan hak atas tanah;
3. Pembebanan hak dan
4. Pendudukan eks tanah partikelir.

Ditinjau dari subyek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam 3 macam yaitu²⁰:

1. Sengketa tanah antar warga
2. Sengketa tanah antara Badan Usaha/ Pemerintah dengan warga setempat
3. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam

19 Abdurrahman. Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria, Alumni, Bandung, 1995, h.85

20 Ali Achmad Chomzah, Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah, Alumni, Bandung, 2002, h. 64

Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-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 berlaku²¹. Permasalahan dari suatu sengketa ada beberapa macam:

1. Masalah yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.
4. Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis)

Berdasarkan Keputusan Kepala BPN RI No. 34 tahun 2007 tentang Petunjuk Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan, dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu. Definisi mengenai sengketa pertanahan sedikit mendapat penekanan dalam Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang mengatakan bahwa

21 Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, h. 22-23

sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya termaktub satu ketentuan akan adanya jaminan bagi setiap warga negara untuk memiliki tanah serta mendapat manfaat dari hasilnya (pasal 9 ayat 2)²². Jika mengacu pada ketentuan itu dan juga merujuk pada PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah (terutama pasal 2) Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya dapat menerbitkan dokumen legal (sertifikat) yang dibutuhkan oleh setiap warga negara dengan mekanisme yang mudah, terlebih lagi jika warga negara yang bersangkutan sebelumnya telah memiliki bukti lama atas hak tanah mereka. Namun sangat disayangkan pembuktian dokumen legal melalui sertifikasi pun ternyata bukan solusi yang terbaik dalam kasus sengketa tanah. Seringkali sebidang tanah bersertifikat lebih dari satu, pada kasus Meruya yang belakangan sedang mencuat, misalnya. Bahkan, pada beberapa kasus, sertifikat yang telah diterbitkan pun kemudian bisa dianggap aspro (asli tapi salah prosedur). Dari hal tersebut setidaknya ada 3 (tiga) faktor penyebab sering munculnya masalah sengketa tanah, diantaranya yaitu:

1. Sistem administrasi pertanahan, terutama dalam hal sertifikasi tanah, yang tidak beres. Masalah ini muncul boleh jadi karena sistem administrasi yang lemah dan mungkin pula karena banyaknya oknum yang pandai memainkan celah-celah hukum yang lemah.
2. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Munculnya Ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun

22 Paringan Efendi. 2005. Hukum Agraria di Indonesia. Jakarta : Raja grafindo Persada h.102

sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya petani atau penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistic.

3. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal (*de jure*), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani atau pemilik tanah, tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Ironisnya ketika masyarakat miskin mencoba memanfaatkan lahan terlantar tersebut dengan menggarapnya, bahkan ada yang sampai puluhan tahun, dengan gampang mereka dikalahkan haknya di pengadilan tatkala muncul sengketa.

Berdasarkan hal tersebut, kasus sengketa yang terjadi di IPEDA 761 Lontar adalah mengenai pengakuan kepemilikan tanah, yang mana terjadi tumpang tindih sertifikat (*overlapping*) pada sertifikat yang dimiliki oleh Terdakwa Arif Saifudin dan pihak Ongko Tikdojo. Bahwa pada objek lahan yang sama yaitu IPEDA 761, diakui kepemilikannya oleh 2 pihak tersebut. Ditinjau dari subjeknya, sengketa pertanahan tersebut dikelompokkan ke dalam sengketa badan usaha dengan warga, dimana pihak yang terlibat adalah pemilik Fasilitas Umum yaitu pemilik Vihara Ongko Tikdojo dengan warga Arif Saifudin. Sedangkan dalam kasus pelaporan kasus ke Pengadilan melibatkan tindakan pidana penyerobotan tanah. Secara umum, penyebab tumpang tindihnya penguasaan tanah timbul diduga diakibatkan oleh: 1) kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu; 2) ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah; 3) sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif; 4) meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah; 5) peraturan perundangan saling tumpang tindih, baik horisontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur; 6)

masih banyaknya terdapat tanah terlantar; 7) kurang cermat notaris dan pejabat pembuat akte tanah.²³

B. Perspektif Kebijakan Hukum Pidana dalam Penyelesaian Konflik Pertanahan

Kebijakan pemerintah kita dalam membuat aturan hukum yang di dalamnya memasukkan sanksi pidana, seperti penyerobotan atas tanah yang diatur dalam KUHP masih terlalu sempit, khususnya pada penyerobotan. Lemahnya perlindungan hukum bagi pemilik tanah baik yang diakui berdasarkan hukum nasional berupa bukti surat-surat sampai pada seripikat hak atas tanah, termasuk pengakuan terhadap tanah adat.

Sehingga konsep perbuatan pidana "menduduki" atas lahan atau tanah yang kepemilikannya oleh masyarakat atau orang perseorangan belum diatur, karena penyerobotan difokuskan pada memasuki pekarangan. Istilah menduduki ini dianggap lebih tepat, karena tanah tersebut luas dan bukan dalam sekedar pekarangan. Implementasinya hukum pidana kita juga mengatur tentang tindak kejahatan di bidang pertanahan. KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana) diatur dalam Buku II Kejahatan Sebagaimana pendapat Boedi Harsono, bahwa pasal-pasal yang berkaitan dengan pertanahan diatur dalam pasal-pasal KUHP, sebagai berikut:

1. Kejahatan terhadap penyerobotan tanah diatur dalam pasal 167 KUHP;
2. Kejahatan terhadap pemalsuan surat-surat masing-masing diatur dalam pasal 263, 264, 266, dan pasal 274 KUHP;
3. Kejahatan penggelapan terhadap hak atas barang tidak bergerak seperti tanah, rumah, sawah. Kejahatan ini biasa disebut dengan kejahatan stelleonaat, yang diatur dalam Pasal 385 KUHP²⁴.

23 Limbong. Konflik Pertanahan. h. 65-66

24 Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Syarat Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan, 1994, h. 15-16

4. Penyerobotan sebagaimana pada pasal 167 ayat (1), (2), dan (3), masih sangat sempit. Penyerobotan masih dalam ruang lingkup pekarangan, memasuki dengan paksa.

Pekarangan di sini diberi pengertian suatu tempat yang berada di sekitar rumah baik yang bersifat pekarangan terbuka maupun pekarangan tertutup. Pekarangan tertutup adalah suatu pekarangan yang dengan nyata ada batas-batasnya misalnya pagar, sekeliling pekarangan itu. Karena itu pasal 167 KUHP ini tidaklah dapat diterapkan pada terjadinya peristiwa menduduki (*okupacie*) atas tanah secara sewenang-wenang. Hal tersebut kita mengetahui bahwa dalam hukum pidana tidak diperkenankan untuk melakukan analogi terhadap materiil yang termuat dalam pasal atau ayat tersebut dengan sesuatu yang lain.

Sementara kejadian pada faktanya menunjukkan bahwa orang bisa menjadi leluasa untuk mengakui dan menduduki tanah yang kategori bukan pekarangan sebagaimana telah disebutkan di atas. Demikian pula yang terdapat dalam pasal-pasal yang telah disebutkan di atas tidaklah dapat diterapkan dalam suatu tindak pidana dengan unsur "menduduki" bukan pekarangan. Kemudian mengenai sanksi yang terkait dengan masalah tindak pidana kejahatan pertanahan, selain terkodifikasi dalam KUHP juga diatur secara tidak terkodifikasi. Hal ini dapat kita lihat dari beberapa peraturan yang di dalamnya mengatur tentang sanksi pidana atas kejahatan pertanahan atau. Sebagaimana diatur dalam pasal 52 ayat (1), (2), dan (3) UUPA tentang Pokok-pokok Agraria,

Ketentuan yang diatur dalam pasal 52 ayat (1) UUPA yang berisi tentang siapa saja yang melanggar Pasal 15, maka dapat dijelaskan mengenai ketentuan Pasal 15 UUPA tersebut selengkapnya berbunyi: "Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan

pihak yang ekonomis lemah”. Ketentuan pasal 15 UUPA ini merupakan kewajiban bagi siapa saja dalam memelihara tanah, menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya, sehingga bagi yang melanggarnya dikenakan sanksi 3 (tiga) bulan kurungan.

Potensi perbuatan yang merugikan atau kriminal di bidang pertanahan semakin luas seiring dengan dinamika pembangunan yang mengakibatkan kebutuhan tanah semakin meningkat, sedangkan persediaan tanah secara alamiah sangat terbatas, sementara substansi ketentuan perundang-undangan yang ada termasuk substansi ketentuan perundang-undangan pidana baik yang diatur dalam kodifikasi hukum pidana maupun yang di luar kodifikasi hukum pidana masih sangat sederhana dan tidak memadai serta tidak relevan terhadap perkembangan konflik pertanahan. Untuk mewujudkan konsep hukum pidana khususnya yang terkait dengan konflik pertanahan di luar kodifikasi hukum pidana yang semakin berkembang baik kuantitas maupun kualitas, menarik dijadikan acuan konsep kriminalisasi yang diperkenalkan oleh Sudarto. Kriminalisasi dimaksudkan sebagai proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana yang sebelumnya tidak diatur dalam kodifikasi hukum pidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang, di mana perbuatan tersebut diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.

Mencermati potensi kriminal yang berkembang dalam konflik pertanahan dengan berbagai modus operandi dan kecenderungan bergesernya pola terutama para pihak yang terlibat, demikian pula dengan hal yang melatarbelakangi terjadinya konflik pertanahan menurut Poernomo berdasarkan hasil konsultasi penulis, menyebabkan timbulnya perkembangan baru secara konseptual di bidang hukum pidana yaitu tumbuhnya “penalisasi” dan “depenalisasi”, sehingga dalil kriminologi dan potensi kriminalitas sudah berkembang, di mana objek perbuatan kriminal sudah memasuki perilaku yang canggih, seperti “*white collar crime*”.

Sehubungan dengan berkembangnya potensi kriminal tersebut, hukum pidana khususnya perundang-undangan di luar kodifikasi hukum pidana sebagaimana halnya dengan hukum yang lain harus diupayakan langkah-langkah antisipatif, artinya perkembangan hukum pidana dan ilmu pengetahuan hukum pidana harus mampu, setidaknya tidak terlalu tertinggal dalam mengantisipasi konflik pertanahan yang semakin berkembang. Menetapkan suatu perbuatan sebagai perbuatan yang dapat dipidana dengan terbentuknya undang-undang berdasarkan konsep kriminalisasi, menurut Sudarto perlu diperhatikan 4 (empat) hal, yakni: (1) tujuan hukum pidana; (2) penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki; (3) perbandingan antara sarana dan hasil; serta (4) kemampuan badan penegak hukum.

Arah tujuan hukum pidana berdasarkan konsep ini, dimaksudkan bahwa setiap undang-undang pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan demi kesejahteraan masyarakat beserta anggota-anggotanya. Hal ini perlu dicermati ke depan, sehingga undang-undang yang dilahirkan kemudian bisa memaknai baik yang tersurat dalam rumusan ketentuan perundang-undangan maupun yang tersirat, bahkan bertentangan maksud dan makna dari rumusan undang-undang dalam kenyataannya sebagaimana halnya beberapa perundang-undangan, termasuk perundang-undangan di luar kodifikasi hukum pidana yang mengatur tentang konflik pertanahan sebagai objek pembahasan dalam penelitian ini.

Penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki, dimaksudkan bahwa perbuatan tersebut harus sesuai dengan kriteria yang mendatangkan kerugian atas warga masyarakat dan perbuatan itu mengakibatkan adanya korban orang lain termasuk si pembuat. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah perbandingan antara sarana dengan hasil. Artinya usaha untuk mencegah suatu perbuatan dengan menggunakan sarana hukum pidana melalui sanksi yang negatif berupa pidana, perlu disertai perhitungan biaya yang harus

dikeluarkan dan hasil yang diharapkan dicapai. Di samping itu, dalam menetapkan peraturan hukum pidana, juga perlu diperhatikan efek dari pidana itu sendiri terhadap terpidana. Kemampuan badan penegak hukum dalam konsep kriminalisasi, dimaksudkan untuk mewujudkan pelaksanaan penegakan hukum suatu undang-undang dengan baik, di samping harus didukung keahlian dan kecakapan aparat, juga harus didukung oleh sarana serta kemampuan daya kerja dari badan-badan tersebut, agar tidak terjadi kelampauan beban tugas (*overbelasting*) yang mengakibatkan efek dari peraturan itu menjadi kurang. Terkait dengan konsep kriminalisasi, menurut Bassiouni dalam Muladi dan Nawawi Arief²⁵, keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam faktor, termasuk:

1. Keseimbangan sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil yang dicari atau yang ingin dicapai;
2. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;
3. Penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
4. Pengaruh sosial dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan pengaruh-pengaruh yang sekunder.

25 Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 1998, hlm. 161-162

C. **Kronologi Kasus Sengketa Tanah Vihara Dharma Jaya Lontar**

Persengketaan tanah dimulai dari adanya pelaporan Terdakwa Arif Saifudin alias Ipung oleh pihak Ongko Tikdojo selaku pemilik Vihara Dharma Jaya Lontar. Terdakwa dilaporkan karena diduga telah melakukan perbuatan pidana melawan hukum dengan mengambil papan pengumuman milik Vihara Dharma Jaya, kemudian memboikot area belakang Vihara dengan cara memagari area tersebut dengan kawat berduri. Berdasarkan keterangan dari Tersangka, Arif Saifudin mengklaim bahwa tanah tersebut baik Vihara Dharma Jaya dan area di belakang Vihara tersebut adalah miliknya. Pihak Ongko Tikdojo selaku pemilik Vihara tidak terima dengan tindakan tersangka dan kemudian melaporkannya kepada pihak yang berwajib. Beberapa dakwaan kepada Terdakwa Arif Saifudin adalah sebagai berikut:

1. Dakwaan Pertama, didakwa pasal 363 ayat (1) ke-4 KUHP, yaitu mengacu kepada kejahatan pencurian yang dilakukan oleh dua orang atau lebih hal tersebut mengacu kepada perbuatan Terdakwa Arif Saifudin yang mengambil papan nama atau pengeumuman milik Vihara, yang diancam pidana paling lama 9 tahun.
2. Dakwaan Kedua, didakwa pasal 170 ayat (2) ke-1 KUHP, berisi tentang menggunakan kekerasan terhadap orang maupun barang yang mengacu pada perbuatan terdakwa memagari area belakang Vihara dengan kawat berduri sehingga diancam pidana paling lama 7 tahun.
3. Dakwaan Ketiga, Didakwa pasal 167 ayat (1) KUHP Jo yang berisi tentang perbuatan melawan hak orang lain dengan cara memaksa masuk ke dalam rumah atau ruangan atau bahkan pekarangan yang yang bukan hak nya dengan cara menerobos masuk, dengan ancaman pidana 9 (Sembilan) tahun penjara. Dan Pasal 55 ayat (1) ke- 1 KUHP berisi tentang orang yang melakukan kegiatan pidana atau orang yang menyuruh atau orang yang turun melakukan perbuatan pidana akan

diancam hukuman pidana. Hal tersebut mengacu pada Terdakwa Arif Saifudin dan rekannya yang menyuruh rekannya tersebut untuk mengambil papan pengumuman Vihara, serta memagari area belakang Vihara tersebut dengan kawat berduri.

Berdasar dakwaan-dakwaan tersebut, pihak pelapor Ongko Tikdojo menderita kerugian Rp 1.700.000.000,00 (satu miliar tujuh ratus juta rupiah). Namun menurut kesaksian dari Tersangka Arif Saifudin, alasan Terdakwa melakukan perbuatan tersebut dikarenakan tanah baik di tempat Vihara Dharma Jaya tersebut berdiri maupun di area belakang Vihara tersebut adalah milik dari Terdakwa yang dibuktikan dengan adanya Petok D 761 dan bukti bayar pajak PBB.

D. Penyelesaian Kasus Sengketa Tanah

Secara teoritis penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara. Cara penyelesaian sengketa pertama melalui proses litigasi di dalam pengadilan, kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerjasama (kooperatif) di luar pengadilan. Proses litigasi menghasilkan putusan yang bersifat pertentangan (adversarial) yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, bahkan cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif, dan menimbulkan permusuhan diantara pihak yang bersengketa. Beberapa permasalahan tanah, bisa diselesaikan dengan baik oleh kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) melalui "mediasi".²⁶

Secara pengertian, mediasi adalah upaya penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral (mediator) guna mencari bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Secara pengertian, mediasi adalah upaya

26 Herwandi, Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara, Tesis, Program Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, h.28

penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral (mediator) guna mencari bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak²⁷.

Pola mediasi sering dijadikan sebagai cara alternatif dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Sebab, pemahaman pengetahuan mediasi oleh para pihak akan lebih mendorong keberhasilan kasus pertanahan²⁸. System nilai, norma politik, ekonomi, dan keyakinan sangat mempengaruhi pilihan bentuk institusi dan model-model penyelesaian sengketa dalam masyarakat. Dalam kondisi masyarakat yang masih sederhana dan kompleks (modern), dimana relasi antar individu, hubungan kekerabatan dan kelompok masih kuat, model-model sengketa yang dikenal dalam masyarakat tersebut pada pokoknya, adalah:

1. Negosiasi

Negosiasi merupakan model penyelesaian sengketa melalui kompromi antara pihak-pihak yang bersengketa, tanpa mengundang kehadiran pihak ketiga untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi diantara mereka. Negosiasi merupakan keseharian seseorang melakukan Negosiasi dalam kehidupan sehari-hari seperti sesama mitra dagang, kuasa hukum, salah satu pihak dengan pihak-pihak yang bersengketa, bahkan pengacara yang memasukkan gugatannya di pengadilan juga berNegosiasi dengan tergugat atas kuasa hukumnya sebelum pemeriksaan perkaranya dimulai. Negosiasi adalah *basic of man* untuk mendapatkan apa yang diinginkan dari orang lain. Negosiasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa untuk mendiskusikan penyelesaian tanpa keterlibatan pihak

27 Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Disputes Resolution)*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, h.99

28 Sofia Rachman, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Jurnal Cita Hukum, Jakarta, 2010, Vol. 2 No. 1

ketiga sebagai penengah yang tidak berwenang mengambil keputusan. Adapun keuntungan dan kelemahan Negosiasi adalah:

Keuntungan Negosiasi

- a. Mengetahui pandangan dari pihak lawan
- b. Kesempatan mengutarakan isi hati untuk didengar pihak lawan
- c. Mengupayakan solusi terbaik yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.
- d. Tidak terkait kepada kebenaran fakta atau masalah hukum.
- e. Dapat diadakan dan diakhiri sewaktu waktu.

Kelemahan Negosiasi adalah:

- a. Tidak dapat berjalan tanpa adanya kesepakatan dari kedua belah pihak.
- b. Tidak efektif jika dilakukan oleh pihak yang tidak berwenang mengambil kesepakatan.
- c. Sulit berjalan apabila posisi para pihak tidak seimbang.
- d. Dapat membuat kesepakatan yang kurang menguntungkan.
- e. Dapat membuka kekuatan dan kelemahan salah satu pihak.

2. Mediasi

Mediasi merupakan model penyelesaian sengketa melalui kesepakatan antara pihak-pihak untuk melibatkan pihak ketiga (mediator) dalam penyelesaian sengketa walaupun hanya berfungsi sebatas perantara (*go-between*) yang bersifat pasif, karena inisiatif untuk mengambil keputusan sebagai wujud penyelesaian sengketanya tetap didasarkan pada kesepakatan pihak-pihak yang bersengketa. Untuk mencapai penyelesaian sengketa dengan prinsip win-win solution maka upaya yang dapat

ditempuh adalah melalui jalur non litigasi yang mana salah satu caranya adalah dengan melakukan mediasi²⁹.

Secara umum pengaturan mediasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, sedangkan secara khusus terdapat pengaturan mediasi dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Pasal 1 angka 7 PERMA Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan menegaskan bahwa mediasi adalah penyelesaian sengketa melalui proses perundingan para pihak dengan dibantu oleh mediator. Dalam prakteknya, jalur mediasi sering ditempuh pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan perkara mereka dengan harapan mendapat keuntungan bersama atau setidaknya tidak merugikan kedua belah pihak. baik dalam sengketa pertanahan dan lainnya seperti dalam sengketa kesehatan. Contoh kasus misalnya, sebagaimana tertera dalam pasal 29 Nomor 36 Tahun 2009 yaitu “ dalam hal tenaga kesehatan diduga melakukan kelalaian dalam menjalankan profesianya, kelalaian tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui mediasi”.

3. Litigasi

Merupakan model penyelesaian sengketa melalui institusi pengadilan yang keputusannya mengikat pihak-pihak yang bersengketa. Selain model-model penyelesaian sengketa diatas, dalam masyarakat juga dikenal model-model sengketa seperti:

29 Cahya Wulandari, Kebijakan Nonpenal dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perbankan, Semarang, Fakultas Hukum Universitas, 2013, h.8

- a. Tindakan kekerasan (*coersion*), sebagai aksi yang bersifat unilateral dengan mengandalkan kekuatan fisik dan kekerasan seperti melakukan tindakan hukum sendiri (*self-helf*) atau dalam bentuk perang antar suku (*warfare*).
- b. Tindakan membiarkan saja (*lumping it*), yang dilakukan oleh salah satu pihak dengan tidak menanggapi keluhan gugatan, tuntutan pihak yang lain atau mengabaikan sengketa yang terjadi dengan pihak yang lain.
- c. Tindakan penghindaran (*avoidance*), yang dilakukan salah satu pihak dengan menghindari sengketa dengan pihak lain karena sejak awal sengketa yang bersangkutan merasa secara social, ekonomi, politik, dan psikologis merasa sudah tidak berdaya untuk menghadapi pihak yang lain dengan demikian tindakan menghindari sengketa dipandang paling aman dan menguntungkan tidak saja bagi diri sendiri, tetapi juga bagi keluarga dan kerabat, dalam rangka menjaga hubungan social yang bersifat jangka panjang.

Penyelesaian suatu sengketa memiliki beberapa pendekatan, yaitu model litigasi (pengadilan) dan jalur non litigasi (di luar pengadilan). Dengan adanya model non litigasi terlihat lebih mengedepankan *win-win* solution. Dalam literatur hukum penggunaan mekanisme penyelesaian yang bersifat *win-win* solution disebut dengan penyelesaian sengketa alternatif (*Alternative Dispute Resolution-ADR*). Menurut ketentuan pasal 1 butir (10) Undang-Undang 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa Alternative (ADR), yang dimaksud dengan ADR adalah “lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara Konsultasi, Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, atau Penilaian Ahli.

E. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sebagai Lembaga Pengurus Persengketaan Tanah

1. Tinjauan tentang BPN

a. Pengertian Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan

Badan Pertanahan Nasional atau biasa disingkat dan disebut dengan BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden dan dipimpin oleh kepala, ini sesuai dengan Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan pengertian dari Kantor pertanahan adalah Suatu instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional di kabupaten atau kota yang bertanggungjawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Wilayah BPN Propinsi. Badan Pertanahan Nasional terdiri dari :

- 1) Kepala;
- 2) Sekretariat Utama;
- 3) Deputi Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan;
- 4) Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- 5) Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan;
- 6) Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat;
- 7) Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan;
- 8) Inspektorat Utama. (Perpres No. 10 Tahun 2006)

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

- 1) Peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber – sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan;
- 2) Peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T);
- 3) Perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan seluruh perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara dikemudian hari;
- 4) Berkelanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas – luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat;
- 5) Memperkuat lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.

Sesuai dengan pengertian dari Kantor Pertanahan sendiri dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No. 4 Tahun 2006 bahwa Kantor pertanahan merupakan instansi yang bernaung di bawah Badan Pertanahan Nasional, maka Kantor Pertanahan yang bertanggungjawab kepada Badan Pertanahan Kabupaten / kota yang bersangkutan. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang kepala.

b. Tugas Pokok dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan

Pasal 2 Peraturan Presiden no. 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional menerangkan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dalam

melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :

- 1) perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- 2) perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- 3) koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- 4) pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- 5) penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- 6) pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- 7) pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- 8) pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- 9) penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
- 10) pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- 11) kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- 12) penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- 13) pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- 14) pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- 15) pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- 16) penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- 17) pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- 18) pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;

- 19) pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- 20) pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan

2. Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh BPN

Untuk dapat jalan dalam penyelesaian sengketa pertanahan, maka tidak terlepas untuk memahami terlebih dahulu berbagai akar permasalahan pertanahan terlebih dahulu. Akar permasalahan pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal – hal sebagai berikut :

- a. Konflik kepentingan, yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, misalnya hak atas sumber daya agraria termasuk tanah, kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis.
- b. Konflik struktural, yang disebabkan antara lain karena: pola perilaku atau interaksi yang destruktif; kontrol pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan dan kewenangan yang tidak seimbang; serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerja sama.
- c. Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku; perbedaan gaya hidup, ideologi atau agama/kepercayaan.
- d. Konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah; penggunaan perilaku yang negatif.
- e. Konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap; informasi yang keliru; pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan; interpretasi data yang berbeda; dan perbedaan prosedur penilaian (Maria Sumardjono, 2009: 112). Maka

dari akar permasalahan yang ditemukan di atas dapat dijadikan titik tolak dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut.

Mekanisme penyelesaian sengketa yang pada umumnya yang ditempuh oleh Badan Pertanahan Nasional adalah :

- a. Jika ditemukan cacat administratif karena adanya kekeliruan data awal, maka dilakukan koreksi administratif.
 - b. Bila kedua belah pihak saling terbuka, maka diupayakan musyawarah yang difasilitasi oleh BPN.
 - c. Bila sengketa melibatkan instansi sektoral, diupayakan koordinasi antarsektor. Bila semua usaha telah menemui kegagalan, utamanya bila obyek sengketa berkenaan dengan masalah "hak" yang berkaitan dengan kebenaran material, maka upaya terakhir adalah melalui pengadilan
3. Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa Dan *Alternative Dipute Resolution*
- a. Penyelesaian sengketa dengan ADR (*Alternative Dispute Resolution*) Secara Mediasi adalah menempuh metode alternatif untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa adalah hal terbaik dalam masyarakat. Berbagai model penyelesaian sengketa, baik secara formal maupun informal, dapat dijadikan acuan untuk menjawab sengketa yang mungkin timbul.
 - b. Mediasi (*Mediation*); adalah proses pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk membantu memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan. Berbeda dengan hakim atau arbiter, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa, mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan – persoalan yang dikuasakan kepadanya.

c. Proses Adjudikasi Semu (*Quasi Adjudication Processes*) yang berkembang di Amerika Serikat. Proses – proses ini dirancang untuk memberikan pandangan yang lebih objektif terhadap sengketa kepada para pihak yang berperkara dibandingkan apabila mereka meracangnya sendiri. Dalam proses ini dikembangkan Mediasi-Arbitrase (Med–Arb) yaitu adalah proses penyelesaian campuran yang dilakukan setelah penyelesaian secara mediasi tidak berhasil. Bila dalam mediasi gagal maka dapat dilanjutkan pada proses penyelesaian sengketa secara arbitrase dalam jangka waktu yang ditentukan. Dengan berkembangnya waktu dan ilmu pengetahuan khususnya bidang ilmu hukum, penyelesaian sengketa dengan musyawarah semakin banyak dilakukan. Temuan hasil penelitian berkenaan dengan Potensi Penerapan Penyelesaian Sengketa Alternatif (ADR) di Bidang Pertanahan mengungkapkan hal – hal sebagai berikut :(Maria Sumardjono, 2009: 115)

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa penyelesaian kasus persengketaan tanah dapat diselesaikan dengan dua cara, yaitu melalui jalur pengadilan dan jalur non pengadilan. Berdasarkan keterangan dari Terdakwa Arif Saifudin, pihaknya telah melakukan mediasi dengan pihak Ongko Tikdojo terkait masalah tumpang tindih tanah IPEDA 761 tersebut, baik melalui mediasi secara kekeluargaan bahkan melibahkan pihak BPN, namun pihak Ongko Tikdojo tidak pernah merespon positif terhadap permasalahan tersebut, sehingga pihak Terdakwa melakukan boikot terhadap tanah yang diduga adalah miliknya tersebut. Akhirnya Pihak Ongko Tikdojo membawa kasus persengketaan tersebut ke Pihak yang Berwajib dan diselesaikan melalui proses Pengadilan.