

## BAB II

### KARAKTERISTIK SENGKETA PERTANAHAN DI INDONESIA

#### 2.1 Pengertian Tentang Pertanahan dan Sengketa Pertanahan

Pertanahan adalah keseluruhan hal yang berkaitan dengan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sepanjang tidak dikecualikan oleh undang-undang. Dalam konteks hukum Indonesia, pengertian pertanahan secara yuridis tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, yang menyatakan bahwa tanah merupakan permukaan bumi sebagai tempat manusia hidup dan beraktivitas. Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah, termasuk hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), dan hak pakai, yang semuanya tunduk pada pengaturan negara.<sup>1</sup>

Dalam ilmu hukum agraria, pertanahan bukan hanya sekadar objek fisik, tetapi juga mengandung aspek sosial, ekonomi, dan politik. Tanah bukan semata properti, melainkan sarana produksi, ruang hidup, dan identitas kolektif, terutama bagi masyarakat adat dan komunitas agraris. Oleh karena itu, pengaturan pertanahan tidak hanya bersifat teknis-administratif, tetapi juga menyangkut keadilan distribusi dan hak-hak sosial atas ruang.

Menurut Boedi Harsono, pertanahan mencakup tiga dimensi utama: hubungan hukum antara individu atau badan hukum dengan tanah, pengakuan negara sebagai penguasa tertinggi atas tanah, dan sistem penguasaan dan distribusi tanah yang adil dan berkelanjutan. Pengertian ini menegaskan bahwa pertanahan

tidak dapat dilepaskan dari peran negara dalam mengatur dan menjamin keadilan dalam akses dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat.

Sementara Sengketa pertanahan adalah perselisihan yang timbul antara dua pihak atau lebih yang memiliki klaim atau kepentingan atas bidang tanah tertentu, baik dalam bentuk hak kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, maupun batas wilayah. Sengketa ini dapat timbul karena tumpang tindih sertifikat, penguasaan fisik yang tidak sesuai dengan data administratif, pemalsuan dokumen, warisan, atau akibat dari ketidakjelasan status hukum suatu tanah.

Secara umum, sengketa pertanahan dibedakan menjadi tiga kategori utama:

**Sengketa Keperdataan**, yaitu perselisihan antara subjek hukum privat mengenai hak atau kewajiban atas tanah (misalnya jual beli, hibah, warisan).

**Sengketa Administratif**, yaitu konflik akibat keputusan atau tindakan administrasi pertanahan oleh pejabat negara (misalnya penerbitan sertifikat ganda oleh BPN).

**Sengketa Pidana**, yaitu konflik yang muncul akibat tindakan melawan hukum dalam penguasaan atau pengalihan hak atas tanah, seperti pemalsuan dokumen, penyerobotan, atau praktik mafia tanah.

Menurut Sulaiman Abdullah, sengketa pertanahan pada hakikatnya muncul dari kelemahan dalam sistem tata kelola pertanahan, mulai dari ketidakakuratan data, minimnya partisipasi masyarakat, hingga rendahnya integritas aparat penegak hukum.<sup>3</sup> Sengketa tanah juga sering kali tidak hanya bersifat hukum semata, tetapi juga mencerminkan ketimpangan sosial-ekonomi, relasi kuasa, dan kepentingan politik.

Dalam konteks penyelesaian, sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui berbagai mekanisme, antara lain: (1) mediasi di kantor pertanahan, (2) peradilan umum (perdata), (3) peradilan tata usaha negara (jika menyangkut keputusan pejabat), dan (4) peradilan pidana jika ada unsur kejahatan. Dalam beberapa kasus, konflik pertanahan juga diselesaikan melalui lembaga adat atau alternatif penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*), tergantung pada karakteristik para pihak dan lokasi tanah.

Konflik pertanahan di Indonesia merupakan salah satu permasalahan struktural yang tak kunjung terselesaikan secara tuntas. Konflik ini bersifat multidimensi dan melibatkan berbagai aspek, mulai dari hukum, sosial, ekonomi, politik, hingga budaya. Ketegangan antar pemilik hak, masyarakat adat, investor, dan pemerintah menjadi pemicu utama ketidakpastian hukum agraria.

Data dari Kementerian ATR/BPN menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2022 terdapat lebih dari 8.000 laporan sengketa dan konflik pertanahan yang diterima secara resmi melalui pengaduan masyarakat. Bahkan menurut Menteri ATR/BPN, Hadi Tjahjanto, sepanjang tahun 2015–2024 terdapat lebih dari 49.000 kasus pertanahan yang masuk dalam sistem pengaduan. Dari jumlah tersebut, sekitar 28.000 kasus masih belum terselesaikan dan terus menumpuk setiap tahun.

Sementara itu, dalam laporan tahunan Komnas HAM 2022, disebutkan bahwa sengketa lahan menjadi kategori aduan terbanyak yang diterima, dengan sektor pertanahan menempati posisi dominan dalam konflik yang mengarah pada pelanggaran hak asasi manusia, terutama dalam kaitannya dengan hak atas rasa aman, tempat tinggal, dan penghidupan layak.

Faktor penyebab konflik dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori besar:

1. **Struktural dan sistemik:** seperti tumpang tindih pendaftaran tanah akibat ketidaksinkronan data antara kantor pertanahan dengan instansi lain, lemahnya fungsi pengawasan dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah, dan keterbatasan akses masyarakat terhadap sistem informasi pertanahan.
2. **Substansial dan normatif:** seperti tidak jelasnya status hukum tanah, tumpang tindih klaim antara masyarakat adat dengan pemerintah, serta penyalahgunaan kewenangan oleh oknum pejabat pertanahan.

Konflik juga banyak muncul pada tanah bekas HGU, tanah ulayat yang belum terdaftar, tanah hasil redistribusi, serta kawasan strategis yang masuk dalam proyek pembangunan nasional. Sering kali, masyarakat lokal tidak memperoleh perlindungan hukum yang memadai karena mekanisme penyelesaian yang terpisah-pisah dan tidak responsif terhadap realitas lapangan.

Urgensi penataan ulang sistem penyelesaian sengketa pertanahan menjadi sangat penting, mengingat semakin meningkatnya jumlah konflik yang tidak terselesaikan secara tuntas. Jika tidak diantisipasi, konflik ini berpotensi memperluas ketidakpercayaan publik terhadap sistem peradilan dan lembaga negara. Oleh karena itu, dibutuhkan pendekatan kelembagaan baru yang lebih adaptif, integratif, dan menjamin keadilan substantif bagi seluruh pihak yang bersengketa.

Permasalahan sengketa dan konflik pertanahan di Indonesia memiliki karakter yang kompleks dan berlapis. Konflik ini tidak hanya melibatkan aspek hukum formal, tetapi juga mencakup dimensi sosial, ekonomi, dan politik yang

mempengaruhi keberlanjutan pembangunan dan stabilitas sosial. Secara umum, terdapat lima pola utama konflik pertanahan yang terus berulang di berbagai wilayah di Indonesia.

Pola pertama adalah tumpang tindih klaim atas tanah, baik antar individu, korporasi, maupun masyarakat adat yang sama-sama memiliki dasar administratif, historis, atau bahkan adat terhadap bidang tanah yang sama. Adanya ketidakjelasan batas-batas penguasaan tanah dan lemahnya kepastian hukum yang seharusnya melekat pada hak atas tanah dibuktikan oleh permasalahan tumpang tindih tersebut. Sumardjono menegaskan bahwa sengketa seperti ini sering kali muncul akibat belum optimalnya sistem pendaftaran tanah serta lemahnya pengakuan formal terhadap hak-hak tanah adat yang masih hidup di berbagai daerah.<sup>35</sup>

Pola kedua adalah penerbitan sertifikat ganda, yang merupakan fenomena klasik dalam konflik pertanahan di Indonesia. Pola sertifikat ganda kerap disebabkan oleh kelemahan sistem informasi pertanahan yang tidak terintegrasi serta potensi penyalahgunaan kewenangan oleh aparat pertanahan. Harsono mencatat bahwa ketidakterpaduan dalam administrasi pertanahan membuka peluang besar bagi praktik manipulasi, mal-administrasi, hingga korupsi yang pada akhirnya memunculkan konflik horizontal maupun vertikal.<sup>36</sup>

Pola ketiga menyangkut keterlibatan investasi atau proyek strategis nasional yang kerap kali mengabaikan keberadaan hak-hak masyarakat lokal, tanah adat, atau kawasan agraria yang belum terdaftar secara resmi. Ketika proyek-proyek

---

<sup>35</sup> Sumardjono, M. S. W. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Buku Kompas, 2008.

<sup>36</sup> Harsono, B. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djembatan, 2008.

besar seperti pembangunan infrastruktur, perkebunan skala besar, atau kawasan industri dilaksanakan tanpa memperhatikan prinsip inklusivitas dan hak masyarakat setempat, konflik tanah hampir tidak terhindarkan. Lucas dan Warren menunjukkan bahwa pendekatan perencanaan yang bersifat *top-down* justru memperbesar potensi konflik karena aspirasi dan hak masyarakat tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tata ruang.<sup>37</sup>

Pola keempat adalah ketiadaan sistem penyelesaian sengketa yang terpadu lintas jalur hukum. Banyak kasus pertanahan harus diajukan ke berbagai forum sekaligus, seperti administratif (BPN), perdata (pengadilan negeri), bahkan pidana (apabila ada unsur kriminalisasi), yang masing-masing berjalan sendiri-sendiri tanpa ada integrasi antar putusan. Situasi ini mengakibatkan lahirnya putusan-putusan yang tidak sinkron antar lembaga peradilan dan memperpanjang proses penyelesaian. Putusan tidak sinkron jelas merugikan pencari keadilan dan menciptakan ketidakpastian hukum yang merusak kepercayaan publik terhadap sistem hukum.

Pola kelima adalah kurangnya perlindungan hukum preventif dan terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi status tanah. Banyak warga yang tidak memiliki pengetahuan hukum atau akses terhadap data pertanahan yang akurat sehingga menjadi rentan terhadap spekulasi, intimidasi, dan bahkan kriminalisasi. UN-Habitat menyoroti bahwa kondisi ini bertentangan dengan

---

<sup>37</sup> Lucas, A., & Warren, C. *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. in *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. Ohio University Press, 2013.

prinsip-prinsip keadilan agraria dan hak atas informasi publik yang seharusnya dijamin oleh negara.<sup>38</sup>

Kelima pola konflik pertanahan yang telah diidentifikasi mencerminkan persoalan struktural yang mendalam dalam sistem pengelolaan dan penyelesaian konflik agraria di Indonesia. Pola-pola tersebut menunjukkan bahwa akar permasalahan bukan hanya terletak pada konflik antar individu atau kelompok, tetapi juga pada lemahnya tata kelola kelembagaan yang seharusnya mampu memberikan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak-hak masyarakat.

Konflik pertanahan di Indonesia sering kali bersifat multidimensi, melibatkan aspek administratif, sosial, ekonomi, dan bahkan politik. Ketidaktepatan dalam penataan kelembagaan dan ketiadaan integrasi antar lembaga menjadi faktor dominan yang memperparah situasi ini. Sengketa yang melibatkan tumpang tindih klaim, penerbitan sertifikat ganda, atau ketidakteraturan tata ruang, semuanya berpulang pada ketidakmampuan sistem administrasi dan hukum pertanahan untuk memberikan respons yang adaptif terhadap dinamika kebutuhan masyarakat. Harsono menekankan bahwa ketika lembaga-lembaga negara tidak mampu beradaptasi, maka konflik sosial yang menyertainya akan semakin sulit diatasi dan rawan bereskalasi.<sup>39</sup>

Indonesia sebenarnya telah memiliki berbagai instrumen hukum yang cukup memadai, mulai dari Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, Peraturan Pemerintah, hingga Peraturan Presiden terkait reforma agraria. Namun demikian,

---

<sup>38</sup> United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). *UN-Habitat Annual Report 2012, 2013*.

<sup>39</sup> Harsono, B. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.

efektivitas implementasi peraturan-peraturan tersebut sangat tergantung pada kelembagaan yang menjalankannya. Ketiadaan sistem penyelesaian yang terpadu dan koordinasi lintas lembaga yang lemah menyebabkan masyarakat yang terlibat dalam sengketa tanah harus menempuh proses panjang dan berbelit di jalur administratif, perdata, maupun pidana secara terpisah. Sistem yang tidak sesuai ini mengakibatkan ketidakpastian hukum, dan juga memperpanjang penderitaan masyarakat pencari keadilan yang sering kali berada dalam posisi lemah.

Konflik pertanahan juga kerap melibatkan ketimpangan relasi kuasa, khususnya ketika proyek-proyek strategis nasional, investasi berskala besar, atau eksploitasi sumber daya alam bersinggungan dengan lahan yang dihuni atau dikelola oleh masyarakat adat dan kelompok rentan. Lucas dan Warren menunjukkan bahwa pendekatan pembangunan yang tidak partisipatif dan top-down memperbesar potensi terjadinya konflik, terlebih ketika sistem pertanahan yang ada tidak mampu mengakomodasi hak-hak komunal yang tidak terdokumentasi dalam sistem formal.<sup>40</sup>

Selain itu, rendahnya transparansi dan keterbukaan informasi terkait status lahan menjadi hambatan serius dalam upaya pencegahan konflik. Banyak masyarakat yang tidak mendapatkan akses informasi yang memadai mengenai status hukum tanah yang mereka tempati, sehingga mudah menjadi korban spekulasi, penggusuran, atau bahkan kriminalisasi. UN-Habitat menegaskan bahwa keadilan agraria mensyaratkan adanya sistem informasi yang adil, akurat, dan dapat

---

<sup>40</sup> Lucas, A., & Warren, C. *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. in *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*. Ohio University Press, 2013.

diakses oleh seluruh lapisan masyarakat agar potensi konflik bisa diminimalisir sejak dini.<sup>41</sup>

Oleh karena itu, upaya perbaikan yang diperlukan tidak hanya berfokus pada pembenahan substansi hukum, tetapi juga harus diarahkan pada reformasi kelembagaan hukum secara menyeluruh. Upaya perbaikan yang dimaksud mencakup peningkatan kapasitas institusi dalam hal pemetaan spasial, penyelesaian sengketa berbasis mediasi, peningkatan transparansi, serta penguatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang dan pengelolaan tanah. Reformasi kelembagaan hukum di bidang pertanahan menjadi bagian penting dari agenda besar reforma agraria yang bertujuan untuk mewujudkan distribusi tanah yang adil, perlindungan hak-hak masyarakat adat dan lokal, serta menciptakan iklim investasi yang sehat dan berkelanjutan.

## **2.2 Contoh Kasus dan Penyelesaian Sengketa**

Penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia secara yuridis dapat dilakukan melalui tiga jalur utama peradilan, yaitu perdata, pidana, dan tata usaha negara (PTUN). Jalur administratif seperti mediasi di BPN atau pembatalan sertifikat oleh Menteri ATR/BPN bukan termasuk forum peradilan dan karenanya diposisikan sebagai langkah non-litigasi pendahuluan. Berikut penjabaran rinci ketiga jalur yudisial.

---

<sup>41</sup> Un hab 2012

| <b>Aspek</b>                  | <b>Jalur Perdata</b>                                  | <b>Jalur Pidana</b>                                       | <b>Jalur PTUN</b>  |
|-------------------------------|---|---|--|
|                               | Kepemilikan dan peralihan hak atas tanah              | Tindak pidana seperti penyerobotan, pemalsuan, intimidasi | Keputusan administratif pejabat negara yang merugikan warga    |
| <b>Pihak yang Terlibat</b>    | Individu/perorangan, badan hukum                      | Negara vs terdakwa (perorangan/badan hukum)               | Warga negara vs pejabat tata usaha negara                      |
| <b>Objek yang Diuji</b>       | Hak perdata: sertifikat, perjanjian, penguasaan fisik | Perbuatan pidana dan alat bukti (sertifikat, akta palsu)  | Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)                   |
| <b>Tujuan Gugatan</b>         | Menetapkan hak kepemilikan dan kompensasi             | Menghukum pelaku dan mengembalikan kerugian masyarakat    | Membatalkan atau menguatkan KTUN serta pemulihan administratif |
| <b>Putusan yang Diberikan</b> | Deklaratif, konstitutif, eksekutorial                 | Pemidanaan: penjara, denda, perampasan alat bukti         | Pembatalan, penguatan, atau perintah KTUN baru                 |

| Aspek                    | Jalur Perdata                           | Jalur Pidana                                       | Jalur PTUN   |
|--------------------------|---|--|--|
| <b>Contoh Kasus Umum</b> | Gugatan tumpang tindih sertifikat tanah | Pemalsuan dokumen hak milik atau pengukuran ilegal | Gugatan terhadap penerbitan sertifikat yang melanggar prosedur |

## 1. Jalur Perdata

### a. Dasar Hukum:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer): merupakan sumber utama hukum perdata yang mengatur hak milik, perjanjian, dan kewajiban antar individu. Dalam konteks pertanahan, KUHPer digunakan untuk menilai legalitas penguasaan dan peralihan hak atas tanah.
- 2) *Herzien Inlandsch Reglement (HIR) / Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg)*: merupakan hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia, menjadi dasar teknis penyelesaian perkara di pengadilan.
- 3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman: menetapkan prinsip bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh badan peradilan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan yang adil dan tidak memihak, termasuk dalam perkara sengketa tanah

**b. Lembaga/Pihak yang Berwenang:**

- 1) Pengadilan Negeri menyidangkan sengketa tanah tingkat pertama, menilai kebenaran hukum berdasarkan bukti kepemilikan dan saksi.
- 2) Pengadilan Tinggi mengevaluasi keberatan atas putusan tingkat pertama.
- 3) Mahkamah Agung mengoreksi penerapan hukum pada tingkat kasasi atau PK.

**c. Prosedur Umum:**

- 1) Pengajuan gugatan: dilakukan oleh pihak yang merasa hak atas tanahnya dilanggar dengan menyampaikan surat gugatan ke kepaniteraan Pengadilan Negeri yang berwenang, disertai dokumen bukti awal seperti sertifikat, riwayat penguasaan tanah, atau surat jual beli.
- 2) Registrasi dan pemanggilan: gugatan diregistrasi dan para pihak (penggugat dan tergugat) dipanggil secara resmi untuk menghadiri sidang.
- 3) Pemeriksaan perkara: majelis hakim memeriksa bukti tertulis, mendengar saksi dan ahli.
- 4) Pembacaan putusan: setelah proses pembuktian selesai, hakim membacakan putusan yang berisi pertimbangan dan amar.
- 5) Upaya hukum: apabila ada keberatan, pihak dapat mengajukan banding/kasasi.
- 6) Eksekusi: jika pihak yang kalah tidak melaksanakan putusan, pengadilan dapat menjalankan eksekusi melalui juru sita.

#### **d. Bentuk Putusan**

- 1) Deklaratif: menyatakan secara tegas siapa pemilik yang sah atas tanah yang disengketakan.
- 2) Konstitutif: mengubah atau menghapus hubungan hukum, misalnya dengan membatalkan perjanjian yang terkait hak atas tanah.
- 3) Eksekutorial: memberi kewenangan untuk mengeksekusi, misalnya pengosongan atau pemindahan hak kepemilikan secara paksa oleh pengadilan.

#### **2. Jalur Pidana**

##### **a. Dasar Hukum:**

- 1) **Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP):** mengatur jenis-jenis tindak pidana termasuk penyerobotan tanah, pemalsuan dokumen pertanahan, penipuan, dan tindak pidana lain yang berkaitan dengan pertanahan.
- 2) **Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru):** menggantikan sebagian ketentuan KUHP lama, termasuk reformasi hukum pidana pertanahan seperti perluasan objek tindak pidana agraria.<sup>42</sup>
- 3) **Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP):** menjadi pedoman prosedural dalam proses penyidikan, penuntutan, hingga pemeriksaan di persidangan dalam perkara pidana.

---

<sup>42</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru)

#### 4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan

**Kehakiman:** memberikan dasar konstitusional bahwa peradilan pidana adalah bagian dari sistem kekuasaan kehakiman.<sup>43</sup>

#### b. Lembaga/Pihak yang Berwenang:

- 1) **Kepolisian** menerima laporan, melakukan penyelidikan dan penyidikan atas dugaan tindak pidana seperti pemalsuan sertifikat, penggelapan tanah, atau penyerobotan.
- 2) **Kejaksaan** menyusun surat dakwaan dan melakukan penuntutan terhadap tersangka berdasarkan hasil penyidikan.
- 3) **Pengadilan Negeri (Pidana)** mengadili dan menjatuhkan vonis pidana kepada pelaku berdasarkan pembuktian.

#### c. Prosedur Umum:

- 1) **Laporan:** korban atau pelapor mengajukan laporan ke kantor polisi dengan membawa bukti awal seperti fotokopi sertifikat atau dokumen terkait.
- 2) **Penyidikan:** polisi menyelidiki dan menetapkan tersangka jika ditemukan cukup bukti.
- 3) **Pelimpahan berkas:** setelah dinyatakan lengkap (P-21), berkas dilimpahkan ke kejaksaan untuk didakwa di pengadilan.
- 4) **Sidang pidana:** proses pembuktian oleh jaksa dan pembelaan dari terdakwa.
- 5) **Putusan hakim:** vonis dijatuhkan dan dapat berupa pidana penjara, denda, atau perampasan hak.

---

<sup>43</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

#### d. Bentuk Putusan:

- 1) **Pemidanaan:** berupa penjara, denda, atau perampasan hak sebagai akibat dari tindak pidana yang terbukti.
- 2) **Pernyataan sah/tidaknya alat bukti:** termasuk keabsahan dokumen sertifikat tanah yang disengketakan.
- 3) **Putusan tidak menentukan hak kepemilikan,** tetapi dapat menjadi dasar gugatan perdata atau pembatalan dokumen administrasi.

### 3. Jalur Tata Usaha Negara (PTUN)

#### a. Dasar Hukum:

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) merupakan sumber utama hukum perdata yang mengatur hak milik, perjanjian, dan kewajiban antar individu. Dalam konteks pertanahan, KUHPer digunakan untuk menilai legalitas penguasaan dan peralihan hak atas tanah. *Herzien Inlandsch Reglement (HIR) / Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg)*: merupakan hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia, menjadi dasar teknis penyelesaian perkara di pengadilan.

- 1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman: menetapkan prinsip bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh badan peradilan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan yang adil dan tidak memihak, termasuk dalam perkara sengketa tanah.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

**b. Lembaga/Pihak yang Berwenang:**

- 1) PTUN mengadili sengketa yang timbul akibat penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), seperti sertifikat oleh BPN.
- 2) **Pengadilan Tinggi TUN** memeriksa banding atas putusan PTUN.
- 3) **Mahkamah Agung** menjadi lembaga akhir untuk kasasi dan peninjauan kembali.

**c. Prosedur Umum:**

- 1) **Pengajuan gugatan:** dilakukan oleh pihak yang dirugikan terhadap KTUN dalam waktu 90 hari sejak diketahuinya keputusan tersebut.
- 2) **Pemeriksaan formil dan materil:** hakim menilai keabsahan formal (kewenangan pejabat) dan substansi keputusan.
- 3) **Pembuktian:** dokumen seperti salinan KTUN, surat keberatan administratif, serta saksi/ahli dihadirkan.
- 4) **Putusan:** dibacakan dalam sidang terbuka.
- 5) **Upaya hukum:** dapat dilakukan banding ke PT TUN atau kasasi ke MA.

**d. Bentuk Putusan:**

- 1) **Pembatalan KTUN:** hakim menyatakan keputusan pejabat batal demi hukum.
- 2) **Pengesahan KTUN:** KTUN dinyatakan sah dan mengikat.
- 3) **Perintah administratif:** memerintahkan pejabat untuk mengeluarkan keputusan baru atau memperbaiki tindakan administratif yang telah dilakukan.

Ketiga jalur ini sering kali digunakan secara paralel, tergantung pada aspek hukum yang disengketakan. Namun dalam praktik, ketidaksinkronan putusan antara ketiganya menimbulkan kebingungan dan memperpanjang penyelesaian. Oleh karena itu, pemahaman atas karakteristik dan wewenang tiap jalur menjadi penting sebagai dasar untuk membangun sistem peradilan tanah yang terintegrasi. tergantung pada aspek hukum yang disengketakan. Namun dalam praktik, ketidaksinkronan putusan antara ketiganya menimbulkan kebingungan dan memperpanjang penyelesaian. Oleh karena itu, pemahaman atas karakteristik dan wewenang tiap jalur menjadi penting sebagai dasar untuk membangun sistem peradilan tanah yang terintegrasi.

Salah satu contoh konkret yang memperlihatkan ketidakterpaduan dan fragmentasi forum penyelesaian sengketa tanah di Indonesia dapat ditemukan dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya Nomor 238/G/2022/PTUN.SBY.<sup>45</sup> Perkara ini berangkat dari gugatan atas penerbitan peta bidang tanah oleh pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dinilai cacat secara prosedural oleh penggugat. Peta bidang yang diterbitkan tersebut tidak memperhatikan prinsip-prinsip administratif yang benar, termasuk tidak dilakukannya pemeriksaan faktual atas penguasaan fisik lahan, riwayat kepemilikan, serta klaim tumpang tindih yang sebenarnya masih berlangsung di lapangan.

Penggugat dalam perkara ini memilih mengajukan gugatan ke PTUN dengan landasan bahwa tindakan pejabat BPN merupakan Keputusan Tata Usaha

---

<sup>45</sup> Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya Nomor 238/G/2022/PTUN.SBY

Negara (KTUN) yang telah merugikan hak dan kepentingannya. Dalam pemeriksaan persidangan, majelis hakim PTUN Surabaya menemukan bahwa peta bidang tersebut bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, terutama asas kehati-hatian, akuntabilitas, dan kepastian hukum. Majelis hakim menilai bahwa penerbitan peta bidang yang dilakukan tanpa dasar pemeriksaan faktual tidak hanya mengabaikan prosedur administratif, tetapi juga berpotensi memicu konflik sosial dan hukum di kemudian hari. Berdasarkan pertimbangan tersebut, PTUN Surabaya mengabulkan gugatan dan memutuskan untuk membatalkan peta bidang serta memerintahkan BPN mencabutnya.

Putusan ini memang memberikan kemenangan administratif kepada penggugat, tetapi sesungguhnya menunjukkan salah satu sisi kelemahan sistem hukum yang ada. Meskipun PTUN memiliki kewenangan untuk membatalkan KTUN, lembaga ini tidak berwenang untuk memutuskan siapa yang sah secara hukum sebagai pemilik tanah yang disengketakan. Artinya, dari sisi kepemilikan substantif, penggugat tetap harus menempuh jalur hukum perdata di Pengadilan Negeri untuk mendapatkan kepastian mengenai hak milik atas tanah tersebut. Tidak berhenti di situ, jika dalam sengketa yang sama muncul dugaan adanya pemalsuan dokumen atau penipuan, maka persoalan harus dilanjutkan pula ke ranah pidana.

Kondisi ini memperlihatkan bagaimana satu tindakan administratif yang keliru, dalam hal ini penerbitan peta bidang, dapat memicu rantai konsekuensi hukum yang kompleks, memaksa masyarakat pencari keadilan berpindah-pindah forum, dari administratif ke perdata bahkan ke pidana, yang masing-masing tidak saling terhubung secara substantif. Akibatnya, proses penyelesaian sengketa

menjadi berlarut-larut, menimbulkan ketidakpastian hukum, serta meningkatkan beban emosional dan ekonomi para pihak yang bersengketa. Keadaan seperti ini sangat rentan dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang memiliki sumber daya lebih besar untuk memperpanjang proses, sehingga keadilan substantif kerap kali sulit diwujudkan, terutama bagi kelompok masyarakat rentan dan lemah.

Kasus ini menjadi cerminan nyata bahwa sistem penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia memerlukan pendekatan yang lebih terintegrasi dan responsif, agar setiap kasus dapat diselesaikan dalam satu kerangka hukum yang utuh, tidak terpecah dalam berbagai jalur yang tumpang tindih. Prinsip *access to justice* dan perlindungan hak-hak sipil seharusnya menjadi pijakan dalam setiap penyelesaian konflik agraria.

### **2.3 Keterbatasan Sistem Peradilan dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan**

Sistem penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia masih bersifat sektoral, di mana setiap forum hukum berjalan dalam domain yurisdiksinya masing-masing tanpa integrasi yang memadai. Tiga forum utama yakni Perdata, Pidana, dan Tata Usaha Negara tidak memiliki jalur koordinatif atau saling mengikat dalam putusan, padahal objek sengketa yang mereka tangani kerap kali sama.

Sebagaimana dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo, hukum tidak boleh dipisahkan dari realitas sosial yang melatarbelakanginya.<sup>46</sup> Dalam konteks sengketa tanah, pendekatan formalistik dan prosedural antar pengadilan sering kali justru

---

<sup>46</sup> Rahardjo, S. (2009). *Hukum dan masyarakat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

memperpanjang konflik dan mencederai rasa keadilan masyarakat. Pendekatan hukum progresif yang menekankan keadilan substantif harus menjadi dasar dalam merancang sistem peradilan agraria yang lebih adaptif.

Kelemahan utama sistem yang terfragmentasi ini mencakup:

- a. **Tidak adanya harmonisasi antar putusan pengadilan.** Tiga pengadilan berbeda dapat mengeluarkan putusan atas objek tanah yang sama, namun dengan amar putusan yang saling bertentangan. Misalnya, PTUN membatalkan sertifikat, tetapi Pengadilan Negeri menyatakan hak kepemilikan tetap sah, sementara pengadilan pidana menetapkan adanya unsur pemalsuan. Kekaburan hukum yang rawan disalahgunakan memiliki potensi tinggi jika hal ini tetap berlanjut.
- b. **Kewenangan terbatas masing-masing lembaga.** PTUN hanya memutus keabsahan keputusan administratif, tanpa bisa menyentuh kepemilikan riil. Pengadilan Negeri hanya menilai aspek keperdataan, tanpa dapat membatalkan keputusan pejabat publik. Sementara pengadilan pidana berfokus pada pembuktian kesalahan dan pidana, tanpa memberi kepastian hak atas tanah.
- c. **Lama dan mahal nya proses penyelesaian.** Ketiga jalur tersebut harus ditempuh secara terpisah. Ini menguras waktu, biaya, dan energi para pencari keadilan. Selain itu, setiap jalur memiliki sistem pembuktian dan prosedur yang berbeda, sehingga menyebabkan kerumitan teknis.

**d. Minimnya literasi hukum masyarakat dan kompleksitas administrasi.**

Banyak masyarakat awam yang tidak memahami bahwa mereka harus menggugat di beberapa pengadilan secara simultan untuk satu peristiwa hukum, sehingga hak-haknya sering kali tidak terlindungi secara optimal.

**e. Risiko disparitas putusan.** Dalam banyak kasus, ketidaksinkronan antara putusan pengadilan membuka celah untuk penyalahgunaan hukum dan ketidakpastian dalam implementasi di lapangan, misalnya dalam pelaksanaan eksekusi atau pembatalan sertifikat.

Konsep negara hukum menurut Hans Kelsen dan konsep *rule of law* ala A.V. Dicey menekankan bahwa hukum harus memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Jika tiga elemen ini tidak tercapai dalam sistem peradilan pertanahan, maka negara gagal menjamin perlindungan hak-hak warganya.<sup>47</sup> Oleh karena itu, diperlukan model kelembagaan baru yang mampu mengintegrasikan ketiga jalur hukum ke dalam satu sistem yang terpadu.

Realitas ini menunjukkan bahwa sistem hukum pertanahan saat ini belum mampu menyelesaikan konflik agraria secara utuh dan berkeadilan. Oleh karena itu, diperlukan peradilan tematik yang dapat mengintegrasikan kompetensi administrasi, perdata, dan pidana dalam satu forum. Model ini dapat memberikan kepastian hukum yang menyeluruh, efisien dalam proses, dan menjamin keadilan substantif bagi para pihak yang bersengketa.

---

<sup>47</sup> Dicey, A. V. *The Rule of Law: Its Nature and General Applications*. Dalam *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Palgrave Macmillan, 1979.