

JURNAL HUKUM ACARA PERDATA

ADHAPER

Vol. 2, No. 2, Juli – Desember 2016

- **Lembaga Eksaminasi Pertanahan sebagai Alternatif Model Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan**
M. Hamidi Masykur

ISSN. 2442-9090

ADHAPER

DAFTAR ISI

1. **Gugatan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai PT Persero dalam Perkara Perdata**
 Isis Ikhwansyah* 193–210
2. **Penjatuhan Putusan *Verstek* dalam Praktik di Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri Bandung dalam Kajian Hukum Acara Perdata Positif di Indonesia**
 Ema Rahmawati dan Linda Rachmainy 211–228
3. **Transplantasi *Common Law System* ke dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen**
 I Putu Rasmadi Arsha Putra 229–246
4. **Lembaga Eksaminasi Pertanahan sebagai Alternatif Model Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan**
 M. Hamidi Masykur 247–270
5. **Inklusivitas Penegakan Hukum Lingkungan melalui Tanggung Jawab Mutlak: Suatu Tinjauan terhadap Gugatan Kebakaran Hutan di Indonesia**
 Anita Afriana dan Efa Laela Fakhriah 271–288
6. **Karakteristik Hukum Acara Persaingan Usaha**
 Galuh Puspaningrum 289–302
7. **Eksistensi Pengadilan Hubungan Industrial dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Kerja di Indonesia**
 Agus Mulya Karsona dan Efa Laela Fakhriah 303–314
8. **Perlindungan Hak Konsumen terhadap Pelaku Usaha yang Dinyatakan Pailit**
 Heri Hartanto 315–328
9. **Prinsip Pilihan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa pada Kontrak E-commerce Transnasional**
 Moh. Ali 329–348
10. **Penegakan Hukum yang Berkeadilan dalam Pemeriksaan Perkara Perdata di Pengadilan Berdasarkan Hukum Acara Perdata yang Pluralistik**
 I Ketut Tjukup, Nyoman A. Martana, Dewa N. Rai Asmara Putra,
 Made Diah Sekar Mayang Sari, dan I Putu Rasmadi Arsha Putra 349–366

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur atas Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, setelah melalui beberapa tahapan, akhirnya Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER Volume 2 Nomor 2 Juli-Desember 2016 dapat diterbitkan. Artikel-artikel yang dimuat dalam edisi ini adalah artikel-artikel yang telah dipresentasikan dalam Konferensi Hukum Acara Perdata II yang diselenggarakan di Surabaya dan Konferensi Hukum Acara Perdata III yang diselenggarakan di Pontianak. Konferensi tersebut diikuti oleh para Dosen Hukum Acara Perdata dari berbagai perguruan tinggi di Indonesia. Dalam edisi kali ini sepuluh artikel disajikan di dalam Jurnal ini dengan berbagai topik mengenai penyelesaian sengketa keperdataan yang merupakan pokok kajian Hukum Acara Perdata. Artikel-artikel tersebut merupakan artikel hasil penelitian maupun artikel konseptual yang membahas berbagai model penyelesaian sengketa di bidang keperdataan.

Artikel pertama ditulis oleh Sdri. Isis Ikhwansyah dengan judul “Gugatan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai PT. Persero dalam Perkara Perdata”, mengulas BUMN persero sebagai Badan Hukum Publik yang apabila menimbulkan kerugian dalam aktivitas bisnis dapat digugat di pengadilan layaknya PT sebagai badan Hukum dan sebagai subyek hukum privat. Dengan demikian dalam praktik beracara perdata di pengadilan terdapat kejelasan dari BUMN sebagai badan hukum publik untuk digugat karena BUMN sebagai badan hukum memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan Negara yang berasal dari APBN. Kekayaan BUMN persero dengan kekayaan negara merupakan kekayaan yang terpisah. Dengan adanya pemisahan kekayaan ini berarti kerugian yang dialami oleh BUMN tidak dapat disamakan dengan kerugian negara. UU BUMN yang merupakan aturan hukum khusus dan lebih baru dibandingkan dengan peraturan terkait, maka dapat menggunakan *asas lex specialis derogat legi generali dan lex posteriori derogat legi priori*.

Artikel kedua dibawakan oleh Sdr. Ema Rahmawati dan Linda Rachmainy yang berjudul “Penjatuhan Putusan Verstek dalam Praktik di Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri Bandung dalam Kajian Hukum Acara Perdata Positif di Indonesia”. Artikel ini merupakan hasil penelitian penulis yang didanai oleh DIPA BLU Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran pada Tahun 2013. Artikel ini menggunakan metode penelitian empiris yang mengkaji mengenai ketidakhadiran tergugat dalam persidangan yang diatur di dalam Pasal 125 HIR yang dikenal dengan putusan di luar hadir (*verstek*). Mengenai kapan dijatuhkannya putusan verstek ini menjadi variatif di dalam praktik. Penjatuhan putusan verstek dalam praktik di Pengadilan Agama Bandung umumnya dilakukan dalam perkara perceraian (gugat cerai atau cerai talak). Penjatuhan putusan verstek umumnya dilakukan setelah tergugat dipanggil dua kali untuk

persidangan hari pertama, tetapi tidak hadir di persidangan tanpa alasan yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 125 *juncto* Pasal 126 HIR. Pelaksanaan penjatuhan putusan verstek dalam praktik di Pengadilan Negeri Bandung mayoritas dilakukan dalam perkara perceraian serta perkara lainnya (perkara wanprestasi dan perbuatan melawan hukum).

Artikel ketiga, disajikan oleh Sdr. I Putu Rasmadi Arsha Putra yang berjudul “Transplantasi *Common Law System* ke dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen”. Artikel ini mengulas tentang akibat globalisasi ekonomi yang mengakibatkan masuknya pranata ekonomi dan hukum asing ke dalam suatu negara yang memiliki sistem hukum yang berbeda, yaitu masuknya lembaga hukum yang hanya ada pada sistem *Common Law* ke Indonesia yang menganut sistem hukum *Civil Law*, dimana dalam pelaksanaannya seringkali menimbulkan benturan. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan salah satu pranata hukum asing yang diadopsi ke dalam pranata hukum Indonesia, hal ini sejalan dengan tujuan undang-undang Perlindungan Konsumen adalah untuk meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam menuntut hak-hak konsumen, dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Sejauh ini BPSK masih terganjal dengan berbagai permasalahan yang melingkupi BPSK, hal ini dikarenakan perbedaan system hukum, maka diperlukan upaya-upaya agar BPSK dapat menjadi lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang cepat, murah dan adil sesuai dengan amanah dari UUPK. Upaya yang biasa dilakukan BPSK adalah melakukan perubahan terhadap substansi peraturan, kelembagaan BPSK, cara penerapan hukum serta merubah budaya hukum.

Artikel keempat ditulis oleh Sdr. M. Hamidi Masykur berjudul “Lembaga Eksaminasi Pertanahan sebagai Alternatif Model Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan”. Artikel ini mengulas tentang Lembaga Eksaminasi Pertanahan yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik pertanahan. Pada tahun 2011 Pemerintah telah memberlakukan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011. Peraturan tersebut mengamanatkan adanya mekanisme kelembagaan Gelar Kasus Pertanahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Yang menjadi tantangan adalah mampukah Lembaga Eksaminasi Pertanahan (Peraturan Kepala BPN RI No 12 Tahun 2013) sebagai lembaga penyelesaian sengketa pertanahan diluar pengadilan (*alternatif dispute resolution*) mampu menjawab permasalahan konflik pertanahan yang menjadi penyumbang banyaknya perkara di Mahkamah Agung. Kelebihan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat *win win solution*, mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi, mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Namun kelemahan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah kurangnya sosialisasi, belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi. Diperlukan Optimalisasi lembaga Eksaminasi

Pertanahan agar penyelesaian sengketa pertanahan dapat segera diselesaikan tanpa mekanisme peradilan yang tentu memakan waktu yang lama dan tak kunjung selesai.

Artikel kelima disajikan Anita Afriana dan Efa Laela Fakhriah dengan judul “Inklusivitas Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Tanggung Jawab Mutlak: Suatu Tinjauan Terhadap Gugatan Kebakaran Hutan di Indonesia”. Artikel ini menyoroti kasus lingkungan khususnya kebakaran hutan dan mengulas pertimbangan hukum beberapa putusan hakim dalam perkara kebakaran hutan dan pengenaan tanggung jawab mutlak yang dapat dibebankan pada Tergugat. Bahwa penegakan hukum dilakukan hakim melalui putusan sebagai produk pengadilan. Pertanggungjawaban mutlak merupakan suatu pengecualian sebagaimana yang diatur Pasal 1365 KUHPerdara. Karena berbeda dari pertanggungjawaban perdata dalam KUHPerdara, maka penerapannya bersifat inklusivitas antara lain dalam hal pencemaran lingkungan.

Artikel keenam ditulis Sdri. Galuh Puspanigrum berjudul “Karakteristik Hukum Persaingan Usaha”. Artikel ini membahas tentang kegiatan-kegiatan yang diperkenankan dan yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha. Sebagai diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat. Selain itu artikel ini juga mengulas tentang Hukum Acara Persaingan Usaha yang terkandung hukum formil yang bermuara pada hukum acara perdata, meliputi prinsip-prinsip hukum acara perdata, mekanisme penyelesaian dan sifat putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang memiliki kekuatan hukum tetap serta pelaksanaan putusan sampai dengan upaya hukum keberatan ke peradilan umum dan apabila pelaku usaha tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dalam hal ini terdapat inkonsistensi dalam hukum acara persaingan usaha sehingga menimbulkan permasalahan dalam pengembangan hukum pada tataran teoritis dan praktisnya.

Artikel ketujuh ditulis oleh Agus Mulya Karsona dan Efa Laela Fakhriah berjudul “Eksistensi Pengadilan Hubungan Industrial dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Kerja di Indonesia”. Artikel ini mengulas tentang keberadaan Pengadilan Hubungan Industrial yang dalam tataran implementasinya masih mengalami banyak permasalahan seperti; Gugatan tidak mencantumkan permohonan sita jaminan; Putusan yang memerintahkan pengusaha untuk mempekerjakan kembali pekerja sulit dilaksanakan karena terkait kebijakan dari perusahaan; Terkait kewajiban penggugat dari pihak pekerja yang harus memberikan pembuktian, menurut hakim beban pembuktian khususnya terkait surat-surat sulit dipenuhi oleh pekerja dan menjadi kendala dalam proses gugatannya. Akan tetapi untuk mengatasi hal tersebut hakim di pengadilan lain melakukannya dengan mendatangkan saksi-saksi baik teman saat bekerja atau tetangga; Penyelesaian sengketa hubungan industrial melalui Pengadilan Hubungan Industrial ada kecenderungan menurun, hal ini disebabkan oleh antara lain : pekerja seringkali kalah

dalam persidangan; putusan seringkali tidak bisa dieksekusi; pengusaha tidak melaksanakan kewajibannya (ada saran negatif dari pihak pengacara); kemampuan membuat gugatan dari pekerja; kemampuan membayar pengacara dari para pekerja.

Artikel kedelapan ditulis oleh Sdr. Heri Hartanto yang berjudul “Perlindungan Hak Konsumen Terhadap Pelaku Usaha yang Dinyatakan Pailit”. Artikel ini mengulas mengenai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mengatur bahwa Pelaku Usaha berkewajiban untuk mengganti rugi apabila konsumen dirugikan akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang harus segera dibayar dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Apabila Pelaku Usaha yang memberikan barang dan/atau jasa tersebut dipailitkan oleh Pengadilan Niaga atas permohonan kreditor atau debitor itu sendiri. Salah satu kelompok kreditor dalam hal Pelaku Usaha yang dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga adalah para Konsumennya. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah diatur tersendiri tentang bagaimana penyelesaian sengketa konsumen dengan menenpatkan posisi konsumen sebagai pihak yang diberi perlindungan. Namun dengan dipailitkannya Pelaku Usaha, menjadikannya tidak cakap hukum dan kehilangan wewenang untuk mengelola kekayaannya sendiri kemudian beralih kepada kurator. Ketidakmampuan Pelaku Usaha yang dinyatakan pailit untuk memenuhi hak konsumen menempatkan konsumen diposisi sebagai kreditor konkuren dan tidak memiliki hak untuk didahulukan.

Artikel kesembilan disampaikan oleh Sdr. Moh. Ali yang berjudul “Prinsip Pilihan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa pada Kontrak *E Commerce* Transnasional”. Artikel ini menilai bahwa UUPK, UU ITE, UUP maupun HPI Indonesia belum memberikan jaminan perlindungan yang tegas berkaitan dengan pilihan hukum dalam kontrak *e-commerce* bersekala transnasional sehingga muncul *legal gap*. Prinsip-prinsip pilihan hukum yang lazimnya didasarkan atas kebebasan berkontrak dan kesepakatan para pihak mengalami pergeseran paradigma terutama didasarkan doktrin negara kesejahteraan dimana ruang publik perlu mendapatkan perlindungan. Dalam soal penyelesaian sengketa, kebanyakan negara *civil law* menganut prinsip *country of reception* yaitu aturan yang memperbolehkan konsumen pemakai terakhir (*end user*) menerapkan Undang Undang Perlindungan Konsumen negaranya. Prinsip ini dikecualikan terhadap transaksi konsumen dan tidak berlaku pada kontrak *e-commerce* antara pengusaha. Untuk mengatasi *legal gap* pada penyelesaian sengketa *e-commerce* transnasional maka perlu dilakukan *legal reform* yang mengadaptasi kerberlakuan prinsip *country of reception* ini ke dalam regulasi Indonesia sehingga kepentingan konsumen dapat terlindungi.

Jurnal edisi kali ini ditutup oleh tulisan dari I Ketut Tjukup, Nyoman A. Martana, Dewa N. Rai Asmara Putra, Made Diah Sekar Mayang Sari, dan I Putu Rasmadi Arsha Putra, yang berjudul “Penegakan Hukum yang Berkeadilan dalam Pemeriksaan Perkara Perdata

di Pengadilan Berdasarkan Hukum Acara Perdata yang Pluralistik”. Artikel ini mengkaji Hukum Acara Perdata di Indonesia sangat pluralistik dan tersebar dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 masih tetap mempergunakan HIR (Reglement Indonesia yang diperbaharui STB 1941 No. 44 berlaku untuk wilayah hukum Jawa dan Madura), dan RBg (Reglement daerah seberang STB 1927 No. 227) berlaku luar Jawa dan Madura. Mencermati pluralistiknya hukum acara perdata Indonesia yang sampai sekarang belum memiliki Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata yang nasional, hukum acara yang demikian dalam penerapannya timbul multi interpretasi, sulit mewujudkan keadilan dan tidak menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu Hakim sebagai penegak hukum dan untuk mewujudkan keadilan tidak boleh hanya bertindak sebagai mulut undang-undang, hakim harus progresif dan selalu memperhatikan perasaan keadilan para pihak dalam proses pemeriksaan di persidangan, sebagaimana yang diatur oleh moralitas para pihak yang dilanggar selalu menginginkan keadilan atau penegakan hukum identik dengan penegakan keadilan. Perwujudan keadilan haruslah didahului dengan kepastian hukum sehingga sangat diperlukan hukum acara perdata yang unifikasi atau tidak terlalu banyak multi interpretasi, yang akhirnya putusan Hakim yang adil dapat diketemukan. Jadi hukum acara perdata yang pluralistik dalam penerapannya banyak timbul hambatan, tidak mencerminkan kepastian hukum dan sangat sulit mewujudkan keadilan, sehingga sangat diperlukan satu kesatuan hukum acara perdata (unifikasi hukum).

Pemikiran-pemikiran yang tertuang di dalam artikel pada jurnal ini semoga dapat memberikan manfaat dan tentunya dorongan bagi berbagai pihak untuk memberikan perhatian pada pembaharuan Hukum Acara Perdata Indonesia yang harus diakui sudah cukup renta serta tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pembaharuan Hukum Acara Perdata diharapkan memberikan kepastian hukum dalam proses penegakan hukum perdata di Indonesia serta mampu beradaptasi dengan perkembangan bisnis dan teknologi. Kami redaktur JHAPER mengucapkan selamat membaca!

LEMBAGA EKSAMINASI PERTANAHAN SEBAGAI ALTERNATIF MODEL PENYELESAIAN SENGKETA DI BIDANG PERTANAHAN

M. Hamidi Masykur*

ABSTRACT

Land problem is an issue that often causes dispute prolonged in the dynamics of lives of many Indonesian's people. Government efforts to serious in minimize or reduce conflict of agrarian affairs (land) proven with the establishment of decree of the Regulation of The National Land Agency Republic Indonesia Number 12 Year 2013 about Land Examination. Land Examination institutions have the authority to resolve the conflict through researchers land, examiner and give the recommendations of the decision and the concept of the decision to give regulation, conversion/affirmation/recognition, the cancellation of land rights published The National Land Agency. In 2011 the government also has imposed The National Land Agency decree of Regulation of The National Land Agency Republic Indonesia Number 12 Year 2013. The regulation is the institutional mechanism orders the title land cases in land dispute resolution. The question is then could land examination institutions (Regulation of The National Land Agency Republic Indonesia Number 12 Year 2013) as a land dispute resolution outside of court (alternative dispute resolution) able to answer the problem of land conflicts that become contributors to the case in the supreme court. An excess of this institution is examination can settle the dispute quickly, and his ruling is a win win solution, reduce the cost of conventional litigation and withdrawal of the usual time happened, prevent a legal dispute that usually go to court. The weakness of the institution examination this is a lack of socialization, not all the areas of The National Land Agency forming Examination Team. Optimization of land examination institutions required to land dispute settlement can be immediately solved without judicial mechanisms of course take a long time and not completed.

Key word: *The Institutions Eksaminasion Land, settlement of the dispute*

ABSTRAK

Masalah Pertanahan merupakan masalah yang sering kali menimbulkan sengketa yang berkepanjangan dalam dinamika kehidupan masyarakat Indonesia. Usaha pemerintah untuk serius dalam meminimalkan atau meredam konflik agraria (pertanahan) dibuktikan dengan lahirnya Peraturan Kepala BPN RI Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan. Lembaga Eksaminasi Pertanahan mempunyai wewenang untuk menyelesaikan konflik pertanahan melalui peneliti, pemeriksa, pengkaji dan memberikan rekomendasi terhadap keputusan maupun konsep

* Penulis adalah Dosen pengajar Hukum Perdata pada Fakultas Hukum Universitass Brawijaya Malang, dapat dihubungi melalui im_alhamda@yahoo.co.id

keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah yang diterbitkan BPN RI. Pada tahun 2011 Pemerintah juga telah memberlakukan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011. Peraturan tersebut mengamankan adanya mekanisme kelembagaan Gelar Kasus Pertanahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Pertanyaan kemudian adalah mampukah Lembaga Eksaminasi Pertanahan (Peraturan Kepala BPN RI No 12 Tahun 2013) sebagai lembaga penyelesaian sengketa pertanahan diluar pengadilan (alternatif dispute resolution) mampu menjawab permasalahan konflik pertanahan yang menjadi penyumbang mengunungunya perkara di Mahkamah Agung. Kelebihan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat win win solution, mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi, mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Kelemahan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah kurangnya sosialisasi, belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi. Optimalisasi lembaga Eksaminasi Pertanahan diperlukan agar penyelesaian sengketa pertanahan dapat segera diselesaikan tanpa mekanisme peradilan yang tentu memakan waktu yang lama dan tak kunjung selesai.

Kata Kunci: Lembaga Eksaminasi Pertanahan, penyelesaian sengketa

PENDAHULUAN

Usaha pemerintah untuk serius dalam meminimalkan atau meredam konflik agraria (pertanahan) pada dekade tahun 2000-2015 perlu diapresiasi yang tinggi. Hal ini bisa dibuktikan dengan lahirnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan. Lembaga Eksaminasi Pertanahan mempunyai wewenang untuk meneliti, memeriksa, mengkaji dan memberikan rekomendasi terhadap keputusan maupun konsep keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang dibuat oleh pejabat yang berwenang di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Eksaminasi dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah, memantapkan pelaksanaan tugas berupa produk hukum yang dilakukan setiap pejabat yang berwenang di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia (RI), mencegah atau menyelesaikan sengketa pertanahan secara efektif dan efisien yang berkaitan dengan keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar, membina dan menumbuhkan rasa tanggung jawab setiap pejabat di lingkungan BPN RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta bertujuan meningkatkan profesionalisme administrasi pertanahan dalam pembuatan keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan dan melakukan upaya pencegahan dan memastikan penyelesaian sengketa pertanahan secara cepat.¹

Apabila diteliti lebih mendalam sejarah dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan adalah berangkat dari temuan mantan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Hendarman Supadji) setelah melakukan inspeksi mendadak ke lima Kantor Pertanahan diantaranya adalah (1) Kabupaten Bantul (Daerah Istimewa Yogyakarta), (2) Kabupaten Magelang, (3) Kabupaten Banjarnegara, (4) Kabupaten Wonosobo, (5) dan Kabupaten Temanggung Jawa Tengah.

Sedangkan dikeluarkannya Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan adalah karena banyaknya konflik pertanahan yang terjadi pada saat itu (Pada Masa Kepemimpinan Joyo Winoto) sehingga Badan Pertanahan Nasional perlu melakukan pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan guna mewujudkan kebijakan pertanahan bagi keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya apabila dikaji di tingkat peraturan perundang-undangan terdapat Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang juga berwenang dalam memutus sengketa pertanahan sebagai akibat produk dari dikeluarkannya Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa sertipikat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (10) yang menyebutkan bahwa:

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari latar belakang yang diuraikan sebagaimana diatas, penulis menentukan dua rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat disebut sebagai alternatif model penyelesaian sengketa di bidang pertanahan?
2. Apa saja kelebihan dan kelemahan Lembaga Eksaminasi baik secara normatif maupun dalam praktik empiris?

¹ Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia No 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan

PEMBAHASAN

Lembaga Eksaminasi Pertanahan Sebagai Alternatif Model Penyelesaian Sengketa Di Bidang Pertanahan

Eksaminasi menjadi lembaga yang populer sebagai solusi dari berbagai konflik yang terjadi di masyarakat, mulai eksaminasi publik, sampai kepada eksaminasi pertanahan. Pada esensinya eksaminasi merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelesaikan konflik. Konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuat tidak berdaya.² Taquiri dalam Newston dan Davis mengatakan bahwa konflik merupakan warisan kehidupan sosial yang boleh berlaku dalam berbagai keadaan akibat bangkitnya keadaan ketidaksetujuan, kontroversi dan pertentangan diantara dua pihak atau lebih secara berterusan.³

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

Sengketa tanah yang timbul karena penggarapan tanah oleh rakyat umumnya terjadi atas tanah-tanah bekas Hak Barat/*Eigendom* yang berupa lahan kosong. Kadangkala, penggarap-penggarap tersebut bekerjasama dengan pejabat-pejabat setempat untuk memberikan keterangan tentang keberadaan penggarap di atas tanah tersebut. Surat keterangan diterbitkan oleh Lurah dan Camat yang dilanjutkan untuk mengurus pembayaran PBB atas tanah itu.

Berbekal surat keterangan dari Lurah dan Camat, pembayaran PBB serta KTP penduduk di tanah itu, langsung diajukanlah SPKT dan sertifikat di BPN. Teknik-teknik penguasaan tanah negara dengan cara-cara tersebut banyak dilakukan para calo tanah, sehingga jika suatu saat pemerintah memberikan hak tanah itu kepada investor, maka para penggarap dengan dimodali oleh para calo mulai mengajukan tuntutan-tuntutan kepada investor seolah-olah tanah tersebut sudah menjadi miliknya dengan data-data yang diurus tersebut di atas.

² Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, h. 28.

³ Jhon W. Newstrom dan Keith Davis, 1997, *Organizational Behaviour: Human Behaviour at Work*, Mc. Graw-Hill Companies, Dalam Benhar Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, h. 28.

Kebanyakan tanah-tanah negara di bantaran kali ataupun sekitar rel kereta api sering diserobot oleh penduduk liar, dan agar dapat mempertahankan tanah tersebut mereka sering membuat sertifikat palsu. Sayangnya, penyerobotan tanah secara paksa dan ilegal itu diperparah dengan Penerbitan Sertifikat Penguasaan Hak Atas Tanah oleh BPN tanpa meneliti riwayat/asal usul tanah yang bersangkutan. Pemalsuan tanda tangan para pewaris atau salah satu ahli waris kerap kali juga dilakukan agar sebidang tanah dapat dialihkan kepada pihak ketiga, dll. Menurut Maria S.W. Sumardjono, peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Masalah penggarapan rakyat atas tanah areal kehutanan, perkebunan, proyek perumahan yang ditelantarkan, dan sebagainya.
- b. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan *land reform*.
- c. Ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan.
- d. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah, serta
- e. Masalah yang berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Sedangkan ditinjau dari sisi yuridis praktis, masalah pertanahan yang dapat disengketakan dapat diperinci dalam jenis-jenis sengketa sebagai berikut:

- a. Sengketa mengenai bidang tanah yang mana yang dimaksudkan.
- b. Sengketa mengenai batas-batas bidang tanah.
- c. Sengketa mengenai luas bidang tanah.
- d. Sengketa mengenai status tanah (tanah negara atau tanah hak).
- e. Sengketa mengenai pemegang hak atas tanah.
- f. Sengketa mengenai hak yang membebani.
- g. Sengketa mengenai pemindahan hak atas tanah.
- h. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapan luas tanah untuk keperluan proyek pemerintah/swasta.
- i. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan hak atas tanah.
- j. Sengketa mengenai pengesahan tanah.
- k. Sengketa mengenai pemberian ganti rugi, pesangon atau imbalan lainnya.
- l. Sengketa mengenai pembatalan hak atas tanah.
- m. Sengketa mengenai pencabutan hak atas tanah.
- n. Sengketa mengenai pemberian hak atas tanah.
- o. Sengketa mengenai penerbitan sertifikat hak atas tanah.
- p. Sengketa mengenai alat-alat pembuktian atas keberadaan hak atas tanah atau perbuatan hukum yang dilakukan, dan lain sebagainya.⁴

⁴ Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, h. 29-31.

Banyaknya konflik pertanahan sebagaimana diuraikan di atas, Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang mengatur dan menangani bidang-bidang pertanahan di Indonesia harus berperan aktif dalam menangani konflik pertanahan tersebut. BPN memiliki kewenangan untuk mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan peraturan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Kewenangan sendiri berasal dari kata “wewenang” yang artinya hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu wewenang; mempunyai atau diberi hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.⁵ Menurut Philipus M. Hadjon, dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintah disamping unsur-unsur lainnya yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijakbestarian dan kebijakan. Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweling*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warga negaranya.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan-perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara:

a. Atribusi

Dalam istilah hukum atribusi diterjemahkan sebagai “pembagian (kekuasaan), dalam kata *atributie van rechtsmacht*; pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai awal dari *distributie ven rechtsmacht*”. Salah satu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah adalah atribusi. Mengenai pengertian atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* maupun *delegated legislator*.⁶

b. Delegatif

Dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan seperti ini dianggap tidak bisa dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kakuatan, misalnya DPD Kotapraja memerintahkan kepada majelis walikota dan pembantu walikota untuk mengadakan suatu peraturan tertentu. Selanjutnya HD Van Wijk berpendapat, bahwa pengertian delegasi

⁵ (Sri Soematri dalam Ali Muhtar : 2014 : 94).

⁶ Ali Muhtar, 2014. *Kedudukan Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang, h.106

adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah lain.⁷

c. Mandat

Berbeda dengan delegasi, mengenai mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri kewenangannya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris tentang apa yang diinginkannya. Mandataris atau pemberi mandat tetap bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam *jo.* Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003, langkah-langkah penyelesaian masalah pertanahan yang mereka tempuh adalah musyawarah. Mereka berwenang melakukan mediasi, negosiasi, dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan diantara para pihak. BPN, Kantor Wilayah BPN Provinsi, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa tanah garapan, masalah ganti rugi, dan santunan tanah untuk pembangunan, masalah tanah kosong, dan masalah tanah ulayat. Pemerintah kabupaten/kota hanya sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilaksanakan oleh BPN.⁸

Ditetapkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan semakin mempertegas kewenangan BPN untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Berdasarkan teori kewenangan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh BPN merupakan kewenangan dalam bentuk atributif karena kewenangan tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam *jo.* Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan.

Secara harfiah eksaminasi berasal dari bahasa Inggris *examination* yang bermakna ujian atau dengan istilah yang lain bermakna pemeriksaan. Menurut Taufiqurrahman Eksaminasi sering disebut sebagai *legal annotation* yaitu pemberian catatan-catatan hukum terhadap putusan Pengadilan maupun dakwaan Jaksa.⁹ Sehingga tidak heran pemberian catatan atau pemeriksaan ini sering disebut sebagai eksaminasi. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 mendefinisikan Eksaminasi sebagai penelitian, pemeriksaan, pengkajian dan rekomendasi terhadap keputusan maupun konsep keputusan

⁷ *Ibid.*, h. 107

⁸

⁹ Taufik Qurohman, *Eksaminasi Publik*, [www. Gemsoca.blogspot.com/2009](http://www.Gemsoca.blogspot.com/2009), diakses 28 Juli 2015.

pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang dibuat oleh pejabat yang berwenang di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Eksaminasi dilakukan oleh BPN Pusat maupun Provinsi dengan membentuk Tim Eksaminasi Pusat dan Tim Eksaminasi Provinsi sesuai kewenangannya masing-masing.

Apabila dikaji dari aspek historis eksaminasi bukanlah hal yang baru di dalam dunia Peradilan. Pada tahun 1967 Soerjadi sebagai Ketua Mahkamah Agung yang saat itu menjabat mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 1967 dengan Nomor: 1/K.M/177/M/A.III/67 tertanggal 7 Februari 1967 yang ditujukan kepada semua Ketua Pengadilan Tinggi dan semua Ketua Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia. SEMA tersebut menginstruksikan dalam waktu singkat:

- a. Hendaknya masing-masing Ketua Pengadilan Tinggi mengirimkan kepada Mahkamah Agung perkara-perkara untuk dieksaminir, baik yang telah diputusnya sendiri, maupun oleh masing-masing Hakim anggotanya.
- b. Masing-masing Ketua Pengadilan Negeri mengirimkan kepada Pengadilan Tinggi yang bersangkutan perkara-perkara yang dieksaminir.
- c. Masing-masing Ketua Pengadilan Negeri mengeksaminir perkara-perkara yang telah diputus oleh para Hakim dalam lingkungannya.

Namun pada perkembangannya lembaga eksaminasi yang bernaung dalam SEMA Nomor 1 Tahun 1967 tidak diberlakukan kembali. Hal ini disebabkan oleh Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman keberadaan Lembaga Eksaminasi tidak lagi dipertahankan. Bahkan kekuasaan kehakiman yang merdeka diubah sedemikian rupa menjadi kekuasaan negara yang di bawah kekuasaan presiden.

Dibentuknya kembali Lembaga Eksaminasi Pertanahan melalui Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 merupakan langkah tepat untuk mengatasi konflik pertanahan di Indonesia yang selama ini menumpuk di pengadilan. Berdasarkan Pasal 2 Eksaminasi dimaksudkan untuk:

- a. Mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah;
- b. Memantapkan pelaksanaan tugas berupa produk hukum yang dilakukan setiap pejabat yang berwenang di lingkungan BPN RI;
- c. Mencegah atau menyelesaikan sengketa pertanahan secara efektif dan efisien yang berkaitan dengan keputusan pemberian, konversi/ penegasan/ pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar;

- d. Membina dan menumbuhkan rasa tanggung jawab setiap pejabat di lingkungan BPN RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Kemudian berdasarkan Pasal 3, tujuan dibentuknya Lembaga Eksaminasi Pertanahan yaitu:

- a. Meningkatkan profesionalisme administrasi pertanahan dalam pembuatan keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan upaya pencegahan dan memastikan penyelesaian sengketa pertanahan secara cepat.

Muara akhir dari maksud dan tujuan dibentuknya Lembaga Eksaminasi adalah untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang selama ini menumpuk dan mencegah terjadinya konflik di bidang pertanahan. Dibentuknya Lembaga Eksaminasi pertanahan merupakan jawaban atas konflik-konflik pertanahan yang menurut Bernhard Limbong berakar pada lima permasalahan utama. **Pertama**, konflik agraria berakar pada sejarah yang panjang. Di era kolonial Belanda, banyak tanah (ulayat) milik rakyat yang tidak memiliki bukti kepemilikan sah diambil dan dijadikan perkebunan Belanda. Proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda pada era orde lama menempatkan tanah-tanah menjadi milik Negara RI. Seiring dengan tuntutan pembangunan, tanah rakyat semakin banyak dikuasai dan dimiliki negara pada Era Orde Baru untuk kebutuhan perkebunan, pertambangan, daerah tujuan transmigrasi, pembangunan infrastruktur, dan fasilitas umum. **Kedua**, Pengaturan tata ruang wilayah dan administrasi pertanahan yang belum tuntas, **Ketiga**, regulasi yang lemah dan tumpang tindih. **Keempat**, ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah. **Kelima**, Politik ekonomi Indonesia yang berorientasi pada pembangunan industri ekstraktif.¹⁰

Lebih spesifik lagi masalah pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi:¹¹

1. Penguasaan Tanah Tanpa Hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. Sengketa Batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.

¹⁰ Bernhard Limbong, 2014, *Opini Kebijakan Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta, h. 15.

¹¹ Badan Pertanahan Nasional, *Penanganan Kasus Pertanahan*, <http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>, diakses pada 30 Maret 2015.

3. Sengketa Waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
4. Jual Berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
5. Sertipikat Ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertipikat hak atas tanah lebih dari 1.
6. Sertipikat Pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.
7. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
8. Kekeliruan Penunjukan Batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.
9. Tumpang Tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
10. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Sedangkan menurut Christopher More, akar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut:¹²

1. Konflik Kepentingan, yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis,
2. Konflik Struktural, yang disebabkan pola destruktif, kontrol pemilikan sumber daya 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,

¹² Maria, 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Social dan Budaya*, Buku Kompas, Jakarta, h. 79.

5. Konflik Data, karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.

Selanjutnya Bernhard Limbong menyimpulkan bahwa secara komprehensif pada hakikatnya konflik pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia disebabkan 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 perundang-undangan yang saling tumpang tindih, baik horizontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur, (6) masih banyaknya tanah terlantar, (7) kurang cermatnya notaris dan pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugasnya, (8) belum terdapat persamaan persepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, dan (9) para penegak hukum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten.¹³

Lebih lanjut Bernhard Limbong mengelompokkan dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum, faktor hukum meliputi; (1) tumpang tindih peraturan, (2) regulasi yang kurang memadai, (3) tumpang tindih peradilan, (4) penyelesaian konflik yang berkepanjangan. Sementara faktor non hukum meliputi; (1) tumpang tindih penggunaan tanah, (2) nilai ekonomis tanah tinggi, (3) kesadaran masyarakat meningkat, (4) tanah tetap penduduk bertambah, dan (5) kemiskinan.¹⁴

Sampai dengan bulan September 2013, jumlah kasus pertanahan mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Jumlah kasus yang telah selesai mencapai 2.014 kasus atau 47,69% yang tersebar di 33 Provinsi seluruh Indonesia. Artinya masih banyak kasus pertanahan yang belum terselesaikan, yang mencapai lebih dari separuh dari total kasus pertanahan yang ada.

¹³ Bernhard Limbong, 2014, *Politik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, h. 80.

¹⁴ *Ibid.*, h. 80.

Tabel 1. Akar Konflik Pertanahan

KRITERIA	AKAR KONFLIK	
	FAKTOR HUKUM	FAKTOR NON HUKUM
UMUM	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komplikasi Ekonomi Politik dan Politik Hukum Pertanahan 2. Tumpang Tindih Peraturan 3. Regulasi Kurang Memadai 4. Penyelesaian dan Birokrasi Berbelit-belit 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tumpang Tindih Penggunaan Tanah 2. Nilai Ekonomis Tanah Tinggi 3. Kesadaran Hukum Masyarakat Meningkat 4. Ledakan Jumlah Penduduk 5. Kemiskinan Struktural
KHUSUS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masalah tanah ulayat: mengenai status ulayat dan masyarakat hukum adat, baik yang telah diterbitkan hak atas tanah maupun yang belum akan tetapi dikuasai oleh pihak lain. 2. Masalah penguasaan dan kepemilikan tanah: mengenai status penguasaan tanah yang tidak atau belum dilekati hak, maupun yang telah dilekati hak. 3. Masalah penetapan hak dan pendaftaran tanah: proses penetapan hak dan pendaftaran tanah merugikan pihak lain, sehingga penetapan atau perizinan dianggap tidak layak. 4. Masalah batas atau letak bidang tanah: mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak dan telah ditetapkan oleh BPN RI maupun yang masih dalam proses penetapan batas. 5. Masalah pengadaan tanah: status hak tanah yang perolehannya berasal dari proses pengadaan tanah, atau mengenai keabsahan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah serta ganti rugi. 6. Masalah tuntutan ganti rugi tanah partikelir: mengenai kesediaan pemerintah untuk memberikan ganti kerugian atas tanah partikelir yang dilikuidasi. 7. Masalah tanah objek <i>land reform</i>: mengenai prosedur penegasan, status penguasaan dan kepemilikan, proses penetapan ganti rugi, penentuan subjek dan objek serta pembagian tanah objek <i>land reform</i>. 8. Masalah pelaksanaan putusan pengadilan: akibat perbedaan persepsi dan pendapat mengenai putusan yang berkaitan dengan subjek dan objek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah. 	

Sumber: Bernhard Limbong: Politik Pertanahan, 2014.

Banyaknya konflik agraria yang terjadi menyebabkan adanya suatu ketidakpastian hukum. Hukum harus dilaksanakan dengan pasti, oleh karena itu hukum harus jelas. Dengan kepastian hukum, masyarakat dan penegak hukum dapat berpedoman pada hukum tersebut. Untuk menjadi jelas, setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan secara terang dan tegas sehingga tidak ada keragu-raguan dalam memahami maksud dari istilah tersebut. Kepastian hukum menuntut agar ada prosedur pembuatan dan peresmian hukum yang jelas dan dapat

diketahui umum. Hukum harus dikembangkan secara berkelanjutan dan taat asas, demikian pula undang-undang harus saling berkaitan, menuju kesatuan arah serta jangan dibuat undang-undang yang bertentangan.¹⁵

Menurut Van Apeldorn, secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang timbul dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.¹⁶

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, untuk menciptakan ketertiban harus diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat. Tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.¹⁷ Menurut Gustav Radbruch, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. Sedangkan kepastian hukum dalam hukum tercapai apabila hukum tersebut diatur sebanyak-banyaknya dalam undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang bertentangan, undang-undang tersebut dibuat berdasarkan keadaan hukum yang sungguh-sungguh dan undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan.¹⁸

Terobosan yang dilakukan oleh mantan Kepala Badan Pertanahan Nasional, Hendarman Supadji dengan menggagas suatu lembaga yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Gagasan tersebut dituangkan di dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan, ruang lingkup eksaminasi meliputi kegiatan penelitian, pemeriksaan, pengkajian dan rekomendasi yang berhubungan dengan kewenangan dan proses konversi/penegasan/pengakuan, pembuatan konsep keputusan maupun keputusan pemberian, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar.

¹⁵ Marwan Mas, 1997, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalimia Indonesia, Jakarta, h. 73-74.

¹⁶ L. J. Van Apeldorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan XXX, Preadnya Paramita, Jakarta, h. 11.

¹⁷ Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, h. 239.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, h. 161.

Tata cara untuk melakukan eksaminasi adalah dengan melakukan penelitian, pemeriksaan, pengkajian dan rekomendasi terhadap keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang telah selesai dibuat oleh pejabat yang berwenang.

Pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan belum dijelaskan secara jelas mengenai bagaimana pelaksanaan penelitian, pemeriksaan pengkajian dan rekomendasi sebagaimana dimaksud diatas. Untuk memudahkan dalam pelaksanaan, dapat melihat konsep yang disusun oleh Bernhard Limbong. Menurutnya, mekanisme penanganan sengketa hukum atas tanah diselenggarakan dengan pola sebagai berikut: pengaduan, penelitian, pencegahan mutasi, musyawarah, dan penyelesaian secara litigasi.

- 1) Pengaduan. Pihak yang berhak atas tanah mengajukan surat pengaduan kepada lembaga pertanahan yang berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon/pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan. Surat pengaduan tersebut dapat dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian.
- 2) Penelitian. Mekanisme berikutnya setelah pengaduan adalah penelitian berupa pengumpulan data atau administrasi maupun hasil penelitian fisik di lapangan mengenai penguasaannya. Hasil dari penelitian dapat disimpulkan sementara bahwa apakah pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.
- 3) Pencegahan Mutasi. Tindak lanjut dari penyelesaian sengketa adalah atas dasar petunjuk atasan maupun berdasarkan prakarsa Kepala Kantor Agraria yang bersangkutan terhadap tanah sengketa, dapat dilakukan langkah pengamanan berupa pencegahan untuk sementara terhadap segala bentuk perubahan atau mutasi. Tujuan dilakukannya pencegahan atau mutasi adalah menghentikan untuk sementara waktu segala bentuk perubahan terhadap tanah yang disengketakan.
- 4) Musyawarah. Pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa melalui musyawarah sering berhasil di dalam usaha penyelesaian sengketa, dan biasanya menempatkan instansi pemerintah yang dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Agraria untuk bertindak sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa secara kekeluargaan.
- 5) Penyelesaian Melalui Pengadilan. Apabila usaha melalui jalan musyawarah tidak mendatangkan hasil maka sengketa harus diselesaikan oleh instansi yang berwenang yaitu pengadilan. Jadi, pada umumnya sifat dari sengketa adalah adanya pengaduan yang mengadung pertentangan hak atas tanah maupun hak-hak lain atas suatu kesempatan/prioritas atau adanya suatu ketetapan yang merugikan dirinya. Para pihak menghendaki penyelesaian sengketa yang mendasarkan atau memperhatikan peraturan yang berlaku,

memperhatikan keseimbangan kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukum dan penyelesaian tersebut harus tuntas.¹⁹

Ada beberapa peranan dari Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Yang pertama adalah untuk menyelesaikan sengketa agraria. Dengan membentuk dan mengaplikasikan Lembaga Eksaminasi Pertanahan seperti amanat dari Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan maka konflik pertanahan yang terjadi dapat terselesaikan tanpa harus melalui lembaga peradilan.

Peranan Lembaga Eksaminasi Pertanahan yang kedua adalah untuk mempermudah akses masyarakat mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Dengan terselesaikannya konflik pertanahan yang terjadi maka masyarakat akan mendapatkan keputusan yang adil, mendapatkan kepastian hukum dan tidak ada pihak yang dirugikan.

Dan yang ketiga adalah untuk kontrol atas keputusan yang dibuat oleh lembaga Badan Pertanahan Nasional. Dengan melalui Lembaga Eksaminasi Pertanahan pemerintah dapat melakukan kontrol terhadap setiap keputusan yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional. Dengan lembaga ini juga BPN dapat merevisi kesalahan yang terjadi.

Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat disebut sebagai alternatif model penyelesaian sengketa di bidang pertanahan, dikarenakan Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Kepala BPN RI No 12 Tahun 2013 yang berisi tentang maksud dan tujuan Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Dapat menyelesaikan sengketa pertanahan tanpa harus melewati ranah pengadilan. Oleh karena itu, dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat *win win solution*. Mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Bahwa eksaminasi dilakukan oleh BPN sendiri sebagai lembaga penerbit sertifikat, sehingga akan lebih mudah diselesaikan. Karena memiliki data yang lengkap mengenai permasalahan tersebut.

Kelebihan dan Kelemahan Lembaga Eksaminasi Pertanahan

Ada dua jalur penyelesaian perkara pertanahan, jalur penyelesaian perkara yang pertama adalah jalur litigasi yaitu penyelesaian sengketa dengan lembaga peradilan dan yang kedua adalah jalur non litigasi yaitu jalur penyelesaian sengketa tanpa melalui lembaga peradilan. Di dalam jalur litigasi terdapat asas peradilan yang dinamakan asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Dengan adanya asas cepat dimaksudkan agar dalam penanganan perkara dapat

¹⁹ Bernhard Limbong, 2014, *Politik Pertanahan*. Margaretha Pustaka. Jakarta.

diselesaikan dalam waktu yang singkat, sehingga tidak memakan waktu yang lama. Pada asas sederhana memiliki tujuan agar dalam proses persidangan tidak berbelit-belit. Mengenai biaya ringan, setiap beracara di pengadilan pasti memerlukan biaya. Sebelum adanya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pemungutan Biaya Perkara, pembayaran biaya perkara langsung melalui pengadilan yang bersangkutan, tetapi setelah Surat Edaran tersebut dikeluarkan pembayaran biaya perkara dibayarkan melalui bank yang telah ditunjuk oleh pengadilan yang bersangkutan.

Kelemahan dari jalur litigasi adalah salah satu pihak cenderung mengalami kekalahan terdapat hierarki pengadilan di Indonesia yaitu Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung dimana jika Pengadilan Negeri memberikan putusan yang tidak memuaskan salah satu pihak, pihak tersebut dapat melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi atau kasasi ke Mahkamah Agung sehingga butuh waktu yang relatif lama agar bisa berkekuatan hukum tetap.

Pertama, pada tingkat pengadilan negeri, yang akan berlangsung relatif cepat sekarang ini, karena ada petunjuk Mahkamah Agung (MA) bahwa sedapatnya harus dibatasi berperkara sampai kurang lebih enam bulan. Namun dalam praktek bisa berbulan-bulan, kadang-kadang setahun. Kedua, pada tingkat pengadilan tinggi, seperti halnya dalam pengadilan negeri, perkara sering berlangsung lama. Di samping itu pemeriksaan perkara melalui pengadilan seringkali dihantui adanya anggapan bahwa pengadilan lebih mementingkan kepentingan dirinya sendiri saja atau lebih dikenal dengan sebutan mafia peradilan. Ketiga, pada tingkat kasasi, sering terjadi keterlambatan dalam pemeriksaan. Sebagaimana diungkapkan oleh Sudargo Gautama, bahwa untuk dapat diperiksa, harus menunggu bertahun-tahun lamanya, biasanya tidak kurang dari 3 (tiga) tahun sebelum akhirnya diputus dalam kasasi. Hal ini disebabkan karena antrian pemeriksaan dalam acara kasasi yang lama sekali yang disebabkan banyaknya perkara kasasi yang ditangani. Keempat, pada peninjauan kembali. Pada tingkat ini, waktu yang diperlukan bisa mencapai 89 tahun sebelum perkara ini tiba pada taraf dapat dilaksanakan (eksekusi) oleh pengadilan negeri. Selama ini, putusan yang dijatuhkan oleh pengadilan belum bisa menyelesaikan persoalan apabila putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, putusan pengadilan harus mudah dilaksanakan (eksekusi).²⁰

Beberapa pakar memberikan masukan untuk menyelesaikan konflik agraria yang tidak berkesudahan. Semua itu dilakukan untuk meminimalisir perkara agraria yang semakin menumpuk di lembaga peradilan. Salah satu adalah seperti usulan yang diusung oleh Elza Syarief yang mengatakan bahwa “Bentuklah Pengadilan khusus pertanahan selekasnya”. Hal

²⁰ *Ibid.*, h. 123.

ini didasarkan bahwa negara-negara maju telah menerapkan Pengadilan Khusus Pertanahan seperti Australia dan Afrika Selatan dengan berprinsip “adil, cepat dan murah”.

Kemudian Bernhard Limbong mengemukakan bahwa upaya penguatan lembaga pertanahan menemukan landasan filosofis, ideologis, sosio-kultural, konstitusional, ekonomis, dan ekologis. Penguatan otoritas pertanahan dengan memperluas kewenangan dan memperbesar kapasitas organisasi Badan Pertanahan Nasional (BPN) diyakini mampu mengatasi berbagai persoalan keagrariaan di negeri ini, termasuk menyukseskan pelaksanaan Reforma Agraria. Sebagaimana amanat dari Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA dikukuhkan melalui Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 2 Tap MPR itu disebutkan, Pembaruan Agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria dalam rangka terciptanya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau dalam bahasa Inggris disebut *Alternatif Disputes Resolution* (ADR). Ada juga yang menyebutnya sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Kooperatif (MPSSK).²¹ Menurut Philip D. Bostwick²² yang dimaksud *Alternative Disputes Resolution* (ADR) adalah “sebuah perangkat pengalaman dan teknik hukum yang bertujuan (*A set practices and legal techniques that aim*)”:

- 1) Menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak (*To permit legal disputes to be resolved outside the courts for the benefit of all disputants*). Dapat menyelesaikan sengketa pertanahan tanpa harus melewati ranah pengadilan (litigasi), karena Eksaminasi pertanahan merupakan alternative dispute resolution (penyelesaian sengketa non litigasi). Oleh karena itu, dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat *win win solution*.
- 2) Mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi (*To reduce the cost of conventional litigation and the delay to which it is ordinarily subjected*). Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan (*To prevent legal disputes that would otherwise likely be brought to the courts*).
- 3) Bahwa eksaminasi dilakukan oleh BPN sendiri sebagai lembaga penerbit sertifikat, sehingga akan lebih mudah diselesaikan. Karena memiliki data yang lengkap mengenai permasalahan tersebut.

²¹ Priyatna Abdurrasyid, ‘Abitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa’ dalam Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, h. 247.

²² *Ibid.*, h. 247.

Meskipun merupakan kebijakan yang dirasa sempurna untuk menyelesaikan perkara pertanahan, Lembaga Eksaminasi Pertanahan dalam konsep maupun praktek memiliki beberapa kekurangan. Diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Sosialisasi yang kurang.

Saat Hendarman Supadji masih menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional selalu mengemukakan bahwa BPN akan segera membentuk Lembaga Eksaminasi Pertanahan untuk meminimalisir sengketa pertanahan yang terjadi. Beliau mengemukakan hal tersebut di berbagai media, baik media cetak maupun media elektronik. Akan tetapi setelah diterbitkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan, tidak ada sosialisai lagi mengenai lembaga eksaminaasi pertanahan tersebut, terutama kepada masyarakat. Pentingnya sosialisasi tersebut dilakukan agar masyarakat umum yang terlibat konflik mengenai pertanahan dapat segera mengetahui bahwa ada lembaga baru yang dapat menyelesaikan konflik secara efektif dan efisien.

2. Belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi.

Pasal 7 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan telah mengamanatkan bahwa harus dibentuk Lembaga Eksaminasi Pertanahan di tingkat BPN RI serta di tingkat Provinsi. Namun sampai sejauh ini tidak semua provinsi telah dibentuk Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Salah satu diantaranya adalah di Provinsi Jawa Timur belum dibentuk Tim Eksaminasi Pertanahan.

3. Perlu adanya profesionalisme dan kesadaran BPN untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dalam melaksanakan eksaminasi di wilayah masing-masing.

Untuk menjalankan program tersebut diperlukan adanya profesionalitas dan kesadaran dari pihak BPN sendiri dikarenakan dengan mlakukan eksaminasi

4. Sengketa yang tidak dapat diselesaikan dengan Lembaga Eksaminasi Pertanahan

Di dalam pelaksanaan Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat dilakukan tanpa melalui pengadilan apabila status sengketa tanah yang dipersoalkan merupakan original. Hal tersebut dapat dilakukan apabila kepemilikan tanah masih belum dialihkan kepada orang lain dengan cara jual beli tukar-menukar dan sebagainya. Apabila terjadi pengalihan kepemilikan tanah maka akan ada pembatalan akta yang dibuat oleh Notaris sehingga diperlukan suatu putusan pengadilan untuk menyelesaikannya.

Dalam tataran praktik, mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan melalui Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat penulis contohkan sebagai berikut:

a. Kronologi kasus.

Pada tanggal 16 Juli 1987 Kepala Seksi (Kasi) Pendaftaran Tanah Kantor Agraria Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo Menerbitkan SHM No. 92/Desa Keboansikep, an. Marem bin Burani dengan luas 4478 m² berdasarkan pemberian hak dari Gubernur KDH Jawa Timur, tertanggal 2 November 1971 No. I/AGR/79/XI/HM/01.G/1971. Kemudian tanggal 1 Januari 2002 Kepala Kantor (Kakan) Pertanahan Kabupaten Sidoarjo menerbitkan SHM No. 237/Desa Keboansikep, an. Marem bin Burani dengan luas 4.478 m² sebagai pengganti karena hilang SHM No. 92/Desa Keboansikep, an. Marem bin Burani.

Tanggal 7 Juni 2012, Kakan Pertanahan Kabupaten Sidoarjo menerbitkan SHM No. 92/Desa Keboansikep an. Nyonya Tjendra Kasih Santoso sebagai pengganti blangko lama SHM No. 92/Desa Keboansikep, an. Nyonya Tjendrakasih Santoso. Yang menjadi permasalahan adalah bahwa SHM No. 92/Desa Keboansikep, an. Marem bin Burani telah digantikan dengan SHM No. 237/Desa Keboansikep, an. Marem bin Burani. Kemudian tanggal 21 Desember 2011, notaris dan selaku PPAT di Kabupaten Sidoarjo meminta pengecekan SHM No. 92/Desa Keboansikep, an. Marem bin Burani. Diketahui bahwa tanggal 7 Pebruari 2012, SHM No.92/Desa keboansikep atas nama Marem bin Burani dialihkan haknya kepada Nyonya Tjendra Kasih Santoso berdasarkan akta jual beli tanggal 29-12-2011 No. 107/2011 yang dibuat di hadapan Notaris dan PPAT Kabupaten Sidoarjo.

b. Putusan Pengadilan

Dari kejadian tersebut Sarmi beserta enam ahli waris almarhum Matramu menggugat Marem bin Burani (Tergugat I) dan Kakantah Kabupaten Sidoarjo (Tergugat II) ke Pengadilan Negeri Sidoarjo dengan Nomor Perkara. 11/Pdt.G/2002/PN.SDA. detelah melakukan persidangan menetapkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

- 1) Menyatakan SHM No. 92 dan SHM No. 237 sebagai sertipikat pengganti atas nama Marem bin Burani adalah cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum
- 2) Memerintahkan tergugat II untuk membatalkan SHM No. 92 dan sertipikat pengganti No. 237

c. Putusan Eksaminasi

Pada tanggal 26 Agustus 2002, Arianam, S.H., kuasa hukum dari Sarmi dan ahli waris yang lain mengajukan permohonan pembatalan SHM No. 237/Desa Keboansikep, atas nama Marem bin Burani kepada Kakanwil BPN Propinsi Jawa Timur melalui Kakantah

Kabupaten Sidoarjo dan permohonan pembatalan tersebut oleh Kakantah Kabupaten Sidoarjo telah diteruskan kepada Kakanwil BPN Provinsi Jawa Timur dengan surat tanggal 1 Oktober 2002 No. 520.351.0.5801. Kakanwil BPN Propinsi Jawa Timur menerbitkan SK tanggal 11 November 2002 tentang pembatalan SHM No. 237/Desa Keboansikep, an. Marem bin Burani, seluas 4.478 m², terletak di Desa Keboansikep, Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo.

Kemudian mengeluarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur Nomor:21/Pbt/BPN.35/2015 tentang Pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 92/Desa Keboansikep atas nama Tjendra Kasih Santoso (Sertipikat Pengganti Karena Blanko Lama), Atas Tanah Terletak di Desa Keboansikep, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Sidoarjo, Karena Cacat hukum Administrasi Dalam Penerbitannya. Dalam keputusan tersebut, Kakanwil BPN Propinsi Jawa Timur menetapkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur tentang Pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 92/Desa Keboansikep atas nama Ny Tjendra Kasih Santoso (sertipikat Pengganti karena blanko lama), atas terletak di Desa Keboansikep, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Sidoarjo, karena Cacat Hukum Administrasi dalam Penerbitannya.

Kakanwil BPN Propinsi Jawa Timur juga menegaskan kembali:

- Kesatu
- a. Tidak berlakunya Sertipikat Hak Milik Nomor 92/Desa Keboansikep, Gambar Situasi tanggal 22 Juli 1966 Nomor 4623/1996, seluas 4.273 M² atas nama Marem bin Burani berikut pencatatan pengecekan dan peralihan haknya menjadi atas nama Ny Tjendra Kasih Santoso
 - b. Batalnya Hak Milik Nomor 237/Desa Keboansikep berikut Sertipikatnya.
- Kedua
- Menyatakan batal Sertipikat Hak Milik Nomor 92/Desa Keboansikep, Surat Ukur tanggal 31 Mei 2012 Nomor 00007/16.11/2012, seluas 4.273 M² atas nama Ny. Tjendra Kasih Santoso (sertipikat pengganti karena blanko lama), atas terletak di Desa Keboansikep, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Sidoarjo
- Ketiga
- Memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo untuk:
- a. Mencatat batalnya Hak Milik dan Sertipikat sebagaimana dimaksud pada Diktum Kesatu dan kedua Keputusan ini dalam Daftar Isian dan Daftar Umum lainnya yang ada pada administrasi pendaftaran tanah.
 - b. Menarik dan peredaran Sertipikat sebagaimana dimaksud pada Diktum Kesatu Keputusan ini

- c. Mengumumkan melalui Surat Kabar Harian yang beredar/terbit di Wilayah Kabupaten Sidoarjo mengenai isi Dikrum Kesatu Keputusan ini atas biaya Pemohon

Keempat Apabila ada kesalahan/kekeliruan dalam penerapannya akan dilakukan pembetulan seperlunya

Jika dilihat dari proses penyelesaiannya, maka penyelesaian kasus ini masuk ke eksaminasi karena tata caranya sudah seperti proses penyelesaian sengketa melalui eksaminasi pertanahan tapi belum kongkrit seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan. Padahal Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan telah mengamanatkan untuk membentuk Tim Eksaminasi Pertanahan.

PENUTUP

Kesimpulan

Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat disebut sebagai alternatif model penyelesaian sengketa di bidang pertanahan, dikarenakan Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Kepala BPN RI No 12 Tahun 2013 yang berisi tentang maksud dan tujuan Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Dapat menyelesaikan sengketa pertanahan tanpa harus melewati ranah pengadilan. Oleh karena itu, dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat win win solution. Mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Bahwa eksaminasi dilakukan oleh BPN sendiri sebagai lembaga penerbit sertifikat, sehingga akan lebih mudah diselesaikan. Karena memiliki data yang lengkap mengenai permasalahan tersebut.

Kelemahan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah sosialisasi yang kurang, belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi, perlu adanya profesionalisme dan kesadaran BPN untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dalam melaksanakan eksaminasi di wilayah masing-masing.

Rekomendasi

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka rekomendasi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut.

1. Memaksimalkan Sosialisasi
Seharusnya Badan Pertanahan Nasional memaksimalkan sosialisasi tentang adanya Lembaga Eksaminasi Pertanahan kepada masyarakat. Pentingnya sosialisasi tersebut dilakukan agar masyarakat umum yang terlibat konflik mengenai pertanahan dapat segera mengetahui bahwa ada lembaga baru yang dapat menyelesaikan konflik secara efektif dan efisien.
2. Segera membentuk tim eksaminasi.
Seharusnya Badan Pertanahan Nasional segera membentuk tim eksaminasi pertanahan di BPN Pusat dan di setiap Kantor Wilayah Provinsi.
3. Meningkatkan profesionalisme dan kesadaran BPN dalam melaksanakan eksaminasi
Untuk menjalankan program tersebut diperlukan adanya profesionalitas dan kesadaran dari pihak BPN sendiri dikarenakan dengan melakukan eksaminasi

DAFTAR PUSTAKA

- Apeldorn, L. J. Van, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. XXX, Preadnya Paramita, Jakarta.
- Friedrich, Carl Joachim, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusa Media, Bandung.
- Karsayuda, M. Rifqinizami, 2013, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, UB Press, Malang.
- Limbong Benhard, 2012, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta.
- , 2014, *Opini Kebijakan Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta.
- , 2014, *Politik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta.
- Maria, 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Social dan Budaya*, Buku Kompas, Jakarta.
- Mas, Marwan, 1997, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalmia Indonesia, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2010, *Mengenal Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Muhtar, Ali, 2014, *Kedudukan Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang.
- Priyatna Abdurrasyid, 2012, *Abitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Elza Syarief, Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.

Syarief, Elza, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*,
Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012.

Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-
Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang
Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan;

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 Tentang
Eksaminasi Pertanahan.

Internet

Badan Pertanahan Nasional, *Penanganan Kasus Pertanahan*, [http://www.bpn.go.id/ Program/
Penanganan-Kasus-Pertanahan](http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan), diakses pada 30 Maret 2015.

Taufik Qurohman, *Eksaminasi Publik*, [www. Gemsoca.blogspot.com/2009](http://www.Gemsoca.blogspot.com/2009), diakses tanggal 28
Juli 2015.