



Artikel Penelitian

**Article history:**

Received, 5 Dec 2023

Revised, 5 Feb 2024

Accepted, 16 Feb 2024

**Kata Kunci:**

Pertanahan;  
Mediator;  
Sengketa

**Keywords:**

Land;  
Mediator;  
Dispute

**INDEXED IN**

SINTA - Science and Technology  
Index  
Crossref  
Google Scholar  
Garba Rujukan Digital: Garuda

**CORRESPONDING AUTHOR**

Saparudin Efendi  
Hukum, Fakultas Hukum, Universitas  
Bumigora, Indonesia

**EMAIL**

[saparudin@universitasbumigora.ac.id](mailto:saparudin@universitasbumigora.ac.id)

**OPEN ACCESS**

E ISSN 2623-2022

## Badan Pertanahan Nasional sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Tinjau Dari Peraturan Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016

*National Land Agency as a Mediator in the Resolution of Land Disputes Reviewed from the Regulation of the Head of BPN Number 11 Of 2016*

Maulana Syekh Yusuf<sup>1</sup>, Saparudin Efendi<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Bumigora | email :

[maulana@universitasbumigora.ac.id](mailto:maulana@universitasbumigora.ac.id)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Bumigora | email :

[saparudin@universitasbumigora.ac.id](mailto:saparudin@universitasbumigora.ac.id)

**Abstrak:** Mediasi merupakan proses negosiasi pemecahan masalah, dimana pihak luar yang tidak memihak (impartial) bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk mencari kesepakatan bersama. Dalam mediasi, penyelesaian perselisihan atau sengketa lebih banyak muncul dari keinginan dan inisiatif para pihak, sehingga mediator berperan membantu mereka mencapai kesepakatan. Dengan menggunakan jasa mediator orang tidak perlu beramai-ramai ke Pengadilan atau sendiri-sendiri dalam menyelesaikan sengketa yang bersengketa. Lebih jelasnya, jenis perkara yang dimediasikan yaitu; kecuali perkara yang diselesaikan melalui prosedur Pengadilan Niaga, Pengadilan Hubungan Industrial, keberatan atas putusan badan penyelesaian sengketa konsumen, dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, semua sengketa perdata yang diajukan ke Pengadilan tingkat pertama wajib lebih dahulu diupayakan melalui perdamaian dengan bantuan mediator. Tujuan penyelesaian sengketa oleh BPN berdasarkan Perkabtan tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, BPN dalam Perkabtan No.11 Tahun 2016 mengatur penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi, yaitu penyelesaian sengketa berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak

**Abstract:** Mediation is a problem-solving negotiation process where an impartial external party collaborates with the disputing parties to find a mutual agreement. In mediation, the resolution of disputes arises more from the wishes and initiative of the parties, so the mediator's role is to help them reach an agreement. By using the services of a mediator, people do not need to go to court together or individually to resolve disputes. More specifically, the types of cases that are mediated are: except for cases resolved through the procedures of the Commercial Court, Industrial Relations Court, objections to decisions of the consumer dispute resolution body, and objections to decisions of the Business Competition Supervisory Commission, all civil disputes submitted to the Court of First Instance must first be pursued through conciliation with the help of a mediator. The aim of resolving disputes by BPN based on the Perkabtan is to provide legal certainty and justice regarding control, ownership, use, and utilization of land. BPN in Perkabtan No. 11 of 2016 regulates the resolution of land disputes through mediation, namely dispute resolution based on the principle of deliberation to reach consensus for the good. all parties

**Jurnal Kolaboratif Sains (JKS)**

Doi: 10.56338/jks.v7i3.4513

Pages: 1128-1135



## LATAR BELAKANG

Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator (Indonesia 2008) Mediasi berasal dari bahasa Inggris yang berarti menyelesaikan sengketa dengan menengahi. Mediasi merupakan proses negosiasi pemecahan masalah, dimana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) bekerjasama dengan pihak yang bersengketa untuk mencari kesepakatan bersama. Mediator tidak berwenang untuk memutus sengketa, tetapi hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dikuasakan kepadanya. Terdapat beberapa pengertian mediasi menurut ahli Christopher W. Moore mengemukakan bahwa mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan (Umam 2010). Dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

Dalam Peraturan Bank Indonesia PBI No. 8/5/PB/2006 dikatakan sebagai proses penyelesaian sengketa yang melibatkan mediator untuk membantu para pihak yang bersengketa guna mencapai penyelesaian dalam bentuk kesepakatan sukarela terhadap sebagian ataupun seluruh permasalahan yang disengketakan. Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan mediasi adalah upaya menyelesaikan sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersikap netral dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antar pihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran, dan tukar pendapat untuk mencapai mufakat.

Dari beberapa definisi mediasi dapat ditarik beberapa kesimpulan tentang ciri dari proses mediasi misalnya:

1. Adanya pihak ketiga yang netral dan imparisial, artinya tidak terlibat atau terkait dengan masalah yang dipertikaikan. Netral dan imparisial dalam arti juga tak memihak dan tak bias.
2. Dalam kasus yang bersifat individual, mestinya pihak yang bertikai yang memilih mediator, tetapi bisa juga mediator menawarkan diri, namun pihak yang bertikai harus setuju terhadap tawaran itu. Pihak ketiga harus diterima di kedua belah pihak.
3. Penyelesaian dibuat oleh pihak yang bertikai, dan harus dapat diterima tanpa paksaan dari pihak manapun.
4. Tugas mediator terutama adalah menjaga agar proses negosiasi berjalan dan tetap jalan, membantu memperjelas apa sesungguhnya masalah dan kepentingan dari pihak yang bertikai. Dengan kata lain peran mediator adalah mengontrol proses, sedang peran pihak yang bertikai adalah mengontrol isi dari negosiasi (Nugroho 2009).

Mediasi dari pengertian yang diberikan, jelas melibatkan keberadaan pihak ketiga (baik perorangan maupun dalam bentuk suatu lembaga independen) yang bersifat netral dan tidak memihak, yang akan berfungsi sebagai mediator. Sebagai pihak ketiga yang netral, independen, tidak memihak dan ditunjuk oleh para pihak secara langsung maupun melalui lembaga mediasi, mediator berkewajiban untuk melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan pada kehendak dan kemauan para pihak (Widjaja 2001). Dalam mediasi, penyelesaian perselisihan atau sengketa lebih banyak muncul dari keinginan dan inisiatif para pihak, sehingga mediator berperan membantu mereka mencapai kesepakatan. Dalam membantu pihak yang bersengketa, mediator bersifat imparisial atau tidak memihak. Kedudukan mediator seperti ini sangat penting, karena akan menumbuhkan kepercayaan yang memudahkan mediator melakukan kegiatan mediasi. Kedudukan mediator yang tidak netral, tidak hanya menyulitkan kegiatan mediasi tetapi dapat membawa kegagalan.

Pengertian mediasi dapat diklasifikasikan ke dalam tiga unsur penting yang saling terkait satu sama lain. Ketiga unsur tersebut berupa; ciri mediasi, peran mediator, dan kewenangan mediator. Dalam ciri mediasi tergambar bahwa mediasi berbeda dengan berbagai bentuk penyelesaian sengketa lainnya,

terutama dengan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan seperti arbitrase. Dalam mediasi, seorang mediator berperan membantu para pihak yang bersengketa dengan melakukan identifikasi persoalan yang dipersengketakan, mengembangkan pilihan, dan mempertimbangkan alternatif yang dapat ditawarkan kepada para pihak untuk mencapai kesepakatan. Mediator dalam menjalankan perannya hanya memiliki kewenangan untuk memberikan saran atau menentukan proses mediasi dalam mengupayakan penyelesaian sengketa. Mediator tidak memiliki kewenangan dan peran menentukan dalam kaitannya dengan isi persengketaan, ia hanya menjaga bagaimana proses mediasi dapat berjalan, sehingga menghasilkan kesepakatan (*agreement*) dari para pihak (Abbas 2009).

Proses penyelesaian sengketa melalui mediasi sangat efektif untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang melibatkan para pihak atau melibatkan masyarakat, seperti sengketa mengenai perusakan lingkungan, pembebasan tanah, perburuhan, perlindungan konsumen. Dengan menggunakan jasa mediator orang tidak perlu beramai-ramai ke Pengadilan atau sendiri-sendiri dalam menyelesaikan sengketa yang bersengketa. Lebih jelasnya, jenis perkara yang dimediasikan yaitu; kecuali perkara yang diselesaikan melalui prosedur Pengadilan Niaga, Pengadilan Hubungan Industrial, keberatan atas putusan badan penyelesaian sengketa konsumen, dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, semua sengketa perdata yang diajukan ke Pengadilan tingkat pertama wajib lebih dahulu diupayakan melalui perdamaian dengan bantuan mediator.

Pada dasarnya penyelesaian sengketa melalui mediasi memiliki karakteristik atau unsur-unsur sebagai berikut:

1. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan perundingan
2. Mediator terlibat dan diterima oleh para pihak yang bersengketa di dalam perundingan.
3. Mediator bertugas membantu para pihak yang bersengketa untuk mencari penyelesaian.
4. Mediator bersifat pasif dan hanya berfungsi sebagai fasilitator dan penyambung lidah dari para pihak yang bersengketa, sehingga tidak terlibat dalam menyusun dan merumuskan rancangan atau proposal kesepakatan.
5. Mediator tidak mempunyai kewenangan membuat keputusan selama perundingan berlangsung.
6. Tujuan mediasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa guna mengakhiri sengketa.

Salah satu konflik yang sering berkembang di dalam masyarakat adalah konflik sosial ekonomi. Konflik tersebut sangat mudah sekali tersulut jika individu atau kelompok memiliki sebuah kepentingan tersendiri untuk menguasai sumber daya tertentu. Misalnya saja sengketa tanah ataupun lahan, kepemilikan hak aset tanah tersebut sangatlah riskan timbul konflik di dalam masyarakat. Banyak individu atau kelompok yang mengklaim kepemilikan tanah ataupun sebagai ahli waris tersebut. Dalam hal ini pemerintah sebagai salah satu pihak yang mengawasi dan penyelenggara landreform, mengacu pada pasal 7 UU Nomer 5 Tahun 1960, tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) melarang pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas. Ketentuan ini bertujuan untuk mencegah dan mengakhiri *groot-gronbezit*, yaitu bertumpuknya tanah di lahan tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu. Oleh Karena itu, tujuan penelitian ini adalah mengetahui peran pemerintah dalam menyelesaikan sengketa pertanahan

## **METODE**

Tipe penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan maksudnya merupakan penelitian yang menggambarkan, menjelaskan menganalisis tentang penerapan peran BPN dalam sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah di tinjau dari peraturan kepala BPN Nomor 11 tahun 2016 tentang Mengatur Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi. Menurut Menurut Soerjono Soekanto penelitian huum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan

penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti (Sri Mamudji 2001).

Kontruksi produk penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah kegiatan ilmiah untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, serta doktrin-doktrin hukum dengan menggunakan metode hukum normatif dalam menjawab isu hukum yang diteliti. Dengan demikian, diharapkan kegiatan ilmiah normatif ini dapat memberikan jawaban secara holistik dan sistematis terkait dengan penerapan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana dimasa yang akan datang.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara filosofis, penyelesaian sengketa merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan para pihak yang bersengketa dalam keadaan seperti semula. Dengan pengembalian hubungan tersebut, maka mereka dapat mengadakan hubungan, baik hubungan sosial maupun hubungan hukum antara satu dengan yang lainnya. Teori yang mengkaji tentang hal itu disebut teori penyelesaian sengketa (Salim HS 2016). Dalam upaya meminimalisir terhadap sengketa pertanahan, maka diperlukan strategi yang komprehensif guna mengantisipasi dan mengurangi angka sengketa dibidang pertanahan, maka untuk itu perlu dilaksanakan beberapa upaya strategi sebagai berikut (Abuddurahman 1995):

1. *Strategis administrative* Negara, yang sangat membutuhkan professional yang *komprehenship/holistic* (multidisiplin) yang tidak bisa diserahkan kepada professional berorientasi produk, perubahan struktur organisasi sektoral bukan berdasar produk (komoditas) tetapi struktur organisasi atas dasar proses. Hal ini meminimalisasi kepentingan-kepentingan sektoral atas dasar produk yang berdampak kebijakan yang dibuat menteri sebenarnya hanya hasil salah satu deputy yang tupoksinya produk bukan proses yang membutuhkan professional multidisiplin). Yudikatif, menyelesaikan timpang tindih perundangan dan rekomendasi perumusan payung regulasi pertanahan Negara dapat dibentuk “KPN” Komisi Pertanahan Negara yang merupakan bentuk implementasi regulasi kekuasaan Negara terhadap tanah Negara, yang sekarang diemban oleh kekuasaan pemerintah dan hanya sektoral.
2. *Strategi legislative* (wakil rakyat) bersama presiden berkewajiban mengatur semua kebijakan terkait kekuasaan Negara, RAPBN (anggaran pendapatan dan belanja Negara sudah benar, RPTPN (Rencana Penyediaan Tanah Pembangunan Negara saat belum bekerja legislative, executive pun menyerahkan kepada sektoral yang menguasai (administrative–BPN, penguasaan tanah dominan –Kehutanan). Pertanyaannya apakah kehutanan bukan sektoral komoditas? Mengapa menguasai tanah Negara dan semua sektor mengacu kalau tidak mau dikatakan berbenturan dengan penguasaan oleh kehutanan yang sebenarnya penguasaannya oleh kekuasaan Negara. Sehingga perlu pertanyaan besar dimana letak demokrasinya untuk rakyat tanpa kekuasaan Negara yang bekerja (*executive* bersama *legislative* terkait dengan tanah, Mengapa anggaran bisa).

Sedangkan yang menjadi konseptual dalam penyelesaian sengketa pertanahan dapat dibagi menjadi 3 bagian yang saling berhubungan antar satu dengan yang lainnya, ketiga define konsep tersebut dapat diurai sebagai berikut (Efendi Perangin 1991).

### Konsep Negara Kesejahteraan Sebagai Pedoman Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia

Di awal pembentukan negara Indonesia, telah ada kesadaran kebangsaan bahwa kesejahteraan rakyat hanya dapat terwujud lewat campur tangan Pemerintah. Pembukaan dan pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945 menunjukkan bahwa cara mewujudkan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia adalah dengan menjadikan peran negara melalui penyelenggaranya sebagai pemberi arahan, pembuat kebijakan dan aturan berdasarkan Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara (Darji Darmodiharjo 2002).

Hukum pertanahan Indonesia yang merupakan bagian dari hukum yang ada, pada prinsipnya berlandaskan pada konsep Negara kesejahteraan. Hal ini tampak pada ketentuan Pasal 33 Ayat (1-4) UUD 1945 hasil amandemen keempat. Selain UUD 1945. Masyarakat dikatakan sejahtera jika masyarakat tersebut telah mengalami peningkatan kualitas hidup yang layak dan bermartabat, dengan penekanan utama pada terpenuhinya kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lapangan kerja. UUPA mengejawantahkan tujuan/misi yang terkandung di dalam kedua peraturan perundang-undangan di atasnya tersebut dengan menetapkan sejumlah aturan mengenai prinsip dasar penguasaan tanah beserta struktur hak-haknya. Sebagai contoh, Pasal 7 UUPA yang memuat larangan penguasaan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 UUPA yang mewajibkan pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri tanah garapannya secara aktif guna mencegah terjadinya pemerasan, Pasal 17 UUPA yang mengatur luas minimum dan maksimum kepemilikan tanah oleh satu keluarga atau badan hukum guna menciptakan pemerataan penguasaan tanah, dan sebagainya.

### **Konsep *Sociological Jurisprudence* Sebagai Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemerintah di Indonesia**

Konsep ini mengacu kepada pemikiran bahwa *law is a tool of social engineering* (Rahardjo 2014), dimana yang dimaksud dengan hukum sebagai alat rekayasa sosial adalah putusan pengadilan. Pemikiran Max Weber mengenai peran hukum dalam melakukan perubahan terhadap masyarakat dikaji lebih dalam oleh aliran sosiologis (*sociological jurisprudence*), terutama yang dilakukan Roscoe Pound pada tahun 1912 (Lili Rasjidi 2001). Roscoe Pound berpendapat bahwa para ahli hukum yang beraliran sosiologis perlu lebih memperhitungkan fakta-fakta sosial yang ada dalam pekerjaannya, apakah itu merupakan pembuatan hukum, penafsiran atau penerapan aturan-aturan hukum itu sendiri. Para ahli hukum harus mampu secara lebih cerdas memperhitungkan fakta-fakta sosial yang harus diserap dalam hukum dan yang kemudian menjadi sasaran penerapannya. Untuk itu, Roscoe Pound menyarankan supaya perhatian lebih terarah pada efek-efek nyata dari institusi dan doktrin hukum, karena kehidupan hukum terletak pada pelaksanaannya. Agar hukum dapat lebih memenuhi kebutuhan masyarakat, kondisikondisi social yang paling mutakhir perlu diperhatikan. Singkatnya, dengan mengakomodasi perkembangan terakhir dari fakta-fakta social dalam arti kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat, fungsi hukum sebagai social engineering akan lebih transformatif.

### **Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Dan Pembangunan Masyarakat**

Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat didasarkan pada konsep *law as a tool of social engineering* yang tumbuh pada mazhab sociological jurisprudence, yang kelahirannya dipelopori antara lain oleh Roscoe Pound, Eugen Ehrlich, Benyamin Cardozo, Kantorowics, Gurvitch. Dalam konsep hukum sebagai sarana pembaharuan ini, penekanan kata hukum lebih condong kepada peraturan perundang-undangan, di mana hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Artinya, hukum yang dikehendaki adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat setempat. Ini berarti bahwa living law-lah yang menjadi pusat perhatian. Apabila konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat dikaitkan dengan praktik pengadilan yang menangani sengketa tanah di Indonesia dewasa ini, dapat dikatakan bahwa badan peradilan, melalui keputusannya seharusnya merupakan media untuk menciptakan ketertiban dibidang pertanahan. Oleh karena itu, penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi perlu disertai kepedulian terhadap kaum lemah, penggalan potensi bangsa, baik sebagai konsumen, pengusaha maupun sebagai tenaga kerja tanpa membedakan suku, agama dan gender untuk memperoleh kesempatan, perlindungan dan hak untuk meningkatkan taraf hidupnya maupun untuk turut

berperan aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, termasuk dalam memanfaatkan serta memelihara tanah sebagai salah satu kekayaan alam Indonesia. Dalam rangka memanfaatkan dan menggunakan tanah sebagai salah satu sumber daya agraria secara adil, transparan dan produktif, keberadaan hak ulayat dan masyarakat adatnya perlu diperhatikan (Soedarjo 2003). Selain itu, kelengkapan data mengenai keberadaan, jumlah/luas tanah beserta status penguasaannya haruslah lengkap dan up to date, sehingga dengan demikian akan tercipta tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Kalaupun terjadi sengketa atas tanah di suatu wilayah, dapat segera diatasi oleh pejabat setempat dan hasil penyelesaian sengketa tersebut akan lebih dapat diterima para pihak yang bertikai. Kondisi inilah yang nantinya akan menciptakan pembaharuan hukum pertanahan dan sekaligus pembangunan masyarakatnya. Pembaharuan hukum pertanahan yang didahului oleh pengembangan kebijakan pertanahan tentunya harus diawali dengan pengembangan hukum pertanahan sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Namun demikian, pengembangan tersebut semestinya tetap berpedoman pada prinsip-prinsip dasar yang ada pada UUPA sebagai ketentuan pokok hukum pertanahan nasional (Supriadi 2007).

Penyelesaian sengketa pertanahan merupakan salah satu bidang tugas pemerintahan di bidang pertanahan. Penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Objek sengketa yang menjadi kewenangan BPN disebutkan dalam Pasal 11 ayat (3) Perkabtan No.11 Tahun 2016 antara lain mengenai tumpang tindih hak kepemilikan atas tanah. Dalam hal ini yaitu atas objek hak yang sama terdapat dua kepemilikan oleh dua orang (atau lebih) yang berbeda. Tujuan penyelesaian sengketa oleh BPN berdasarkan Perkabtan tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Perkabtan No.11 Tahun 2016 mengatur penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi, yaitu penyelesaian sengketa berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak.

Penyelesaian sengketa tanah oleh BPN, secara teoretik, merupakan implementasi dari fungsi pemerintah dalam konsepsi negara hukum modern (*welvaarsstaat*)/ negara kesejahteraan. Sebagaimana dikemukakan oleh W Friedmann bahwa dalam “pencapaian kesejahteraan bagi rakyatnya, fungsi negara dalam konsep negara kesejahteraan adalah *“the state as provider* (negara sebagai pelayan), *the state as regulator* (negara sebagai pengatur), *the state as entrepreneur* (negara sebagai wirausaha), *the state as umpire* (negara sebagai wasit). Dalam rangka menjalankan fungsi pemerintah dalam konsepsi negara hukum kesejahteraan atau negara hukum modern (*Welvaarsstaat*) menghendaki Negara/ Pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan social masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan.

Kesejahteraan umum (*bestuurzorg*), disamping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*). Diberinya tugas *bestuurzorg* membawa suatu konsekuensi yang khusus bagi penyelenggara pemerintahan (administrasi negara). Sebagai implikasi dari konsep ini negara turut campur tangan mengatur setiap aspek dalam kehidupan rakyatnya. Dalam pada itu Utrecht menyebutkan bahwa “agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal yang genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelenggaraannya belum dibuat oleh badan negara yang disertai fungsi legislative.

Pemberian kewenangan yang demikian ini dikenal dengan istilah *freies ermessen*. Pemberian *freies ermessen* kepada Pemerintah atau administrasi negara mempunyai konsekuensi tertentu dalam bidang legislasi. Menurut E Utrecht, kekuasaan administrasi negara dalam bidang legislasi meliputi: *Pertama*, yaitu “kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya, tanpa bergantung pada pembuat undang-undang”. *Kedua*, yaitu “kekuasaan administrasi negara untuk membuat peraturan atas dasar delegasi, karena pembuat undang-undang pusat tidak mampu memperhatikan tiap-tiap soal yang timbul dan karena pembuat undang-undang hanya dapat menyelesaikan soal-soal yang bersangkutan dalam garis besarnya saja dan tidak dapat menyelesaikan tiap detail pergaulan sehari-hari, pemerintah diberi tugas menyesuaikan peraturan-peraturan yang diadakan pembuat undang-undang pusat dengan keadaan yang sungguh-

sungguh terjadi di masyarakat. *Ketiga; droit function*, yaitu kekuasaan administrasi negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan, yang berarti administrasi negara berwenang mengoreksi (*corrigeren*) hasil pekerjaan pembuat undang-undang (Usaman 2003).

Sebagaimana pandangan Utrecht tersebut, penye-lenggara pemerintahan (Presiden) bertugas menyesuaikan peraturan-peraturan yang diadakan pembuat undang-undang pusat dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi di masyarakat. Dalam hal ini dengan terbitnya No.30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa telah memberi ruang bagi terselenggaranya forum penyelesaian sengketa di luar pengadilan jika dikehendaki oleh para pihak yang bersengketa didasari kesepakatan dari para pihak masing-masing.

## KESIMPULAN

Penyelesaian sengketa pertanahan merupakan salah satu bidang tugas pemerintahan di bidang pertanahan. Penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Objek sengketa yang menjadi kewenangan BPN disebutkan dalam Pasal 11 ayat (3) Perkaban No.11 Tahun 2016 antara lain mengenai *tumpang tindih hak kepemilikan atas tanah*. Dalam hal ini yaitu atas objek hak yang sama terdapat dua kepemilikan oleh dua orang (atau lebih) yang berbeda. Tujuan penyelesaian sengketa oleh BPN berdasarkan Perkaban tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Tujuan penyelesaian sengketa oleh BPN berdasarkan Perkaban tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, BPN dalam Perkaban No.11 Tahun 2016 mengatur penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi, yaitu penyelesaian sengketa berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak

## SARAN

Untuk menyikapi banyak terjadinya kasus penyelesaian sengketa tanah dalam masyarakat seharusnya pihak BPN harus optimal dalam memberikan sosialisasi dan atau jalan keluar dalam cara mediasi atau non litigasi kepada masyarakat agar lebih mengedepankan musyawarah mufakat dalam menyelesaikan suatu permasalahan, tidak untuk mengedepankan yang menang dan yang kalah saja.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, Syahrial. 2009. *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syari'ah, Hukum Adat Dan Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana.
- Abuddurahman. 1995. *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*. Bandung: Alumni.
- Darji Darmodiharjo, Shidarta. 2002. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*,. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Efendi Perangin. 1991. *Hukum Agraria Di Indoensia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Parktis Hukum*. Jakarta: CV Rajawali Pers.
- Indonesia, Republik. 2008. "Perma No 1 Tahun 2008 Prosedur Mediasi Di Pengadilan." *Perma No 1 Tahun 2008* 49: 69–73.
- Lili Rasjidi, Ira Rasjidi. 2001. *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Nugroho, Susanto Adi. 2009. *Mediasi Sebagai Alaternatif Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: PT Telaga Ilmu Indonesia.
- Rahardjo, Satjipto. 2014. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- Salim HS, Erlies Septiana Nurbani. 2016. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soedarjo. 2003. *Proses Pendaftaran Tanah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sri Mamudji, Soerjono Soekanto. 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Umam, Khotibul. 2010. *Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia.
- Usaman, Rachmadi. 2003. *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Widjaja, Gunawan. 2001. *Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: Raja Grafindo Pesada.