

individu dengan masyarakat baik dalam ranah kebendaan, kebudayaan, ekonomi dan sebagainya. Kebutuhan mendasar manusia salah satunya adalah tanah sebagai kebutuhan akan tempat tinggal yang berfungsi untuk menjalankan kehidupannya. Secara teori dan alamiah, keberadaan manusia tumbuh dan berkembang selalu memiliki keterkaitan dengan tanah, artinya manusia akan mengembangkan keturunannya secara kuantitatif di muka bumi (tanah).¹

Berdasarkan sejarah purba manusia hidup secara *nomaden* atau berpindah-pindah, hal ini disebabkan karena manusia pada zaman tersebut tidak mampu mengelola lahan yang ditempati. Namun dengan adanya perkembangan zaman manusia mulai memahami cara pengelolaan lahan sehingga manusia mulai berbondong-bondong untuk memiliki sebidang tanah baik untuk kebutuhan tempat tinggal, kepentingan usaha, dan lain sebagainya. Meningkatnya jumlah penduduk kebutuhan masyarakat untuk tempat tinggal juga semakin meningkat, hal ini mengakibatkan ketersediaan tanah/lahan yang kosong semakin menipis.

Terkait kebutuhan pokok atas tanah, manusia cenderung mencari dan memiliki tanah kosong sebagai tempat tinggal guna menopang kelangsungan hidupnya. Disini tampak sekali fungsi sosial tanah bagi manusia dan individu.² Pada ribuan tahun lalu, filsuf Confosius³ mengatakan bahwa “jika kita ingin membangun, bukannya mutlak diperlukan papan, ramuan rumah dan peralatannya, melainkan tempat yang kosong”. Tanah memiliki peranan dan arti yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, karena semua orang sangat membutuhkan tanah mulai dari semasa hidupnya sampai dengan meninggal dunia. Mengingat susunan kehidupan dan pola perekonomian sebagian besar yang masih bercorak agraria. Bagi kehidupan manusia tanah mengandung makna yang multidimensional. Pertama, tanah dari sisi ekonomi adalah sebagai sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Kedua, tanah secara politis dapat menentukan status seseorang dalam pengambilan keputusan di masyarakat. Ketiga, sebagai budaya kapital tanah dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial sang-pemilik. Keempat, tanah bermakna sakral karena semua orang pada akhir hayatnya akan kembali kepadanya (tanah).

Mengenai eratnya hubungan antara manusia dengan tanah, B. Ter Haar Bzn⁴ membagi menjadi dua, yang pertama yaitu “hubungan masyarakat dengan tanah baik keluar maupun kedalam. Yang kedua yaitu hubungan perseorangan dengan tanah. Berdasarkan asas berlakunya keluar, maka masyarakat sebagai kesatuan berkuasa memungut hasil dari tanah dan menolak orang lain di luar masyarakat tersebut untuk berbuat seperti itu, dan sebagai kesatuan juga bertanggungjawab terhadap orang-orang diluar masyarakat atas perbuatan dan pelanggaran di bumi masyarakat tersebut. Hak atas tanah yang demikian disebut hak yasan komunal yang oleh Van Vollenhoven disebut

¹ Andi Hartanto, *Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. LaksBang Justitia, Surabaya, 2014, h. 11.

² *Ibid*, hal: 12.

³ John Salindeho, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, h. 37.

⁴ B. Ten Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pranja Paramita, Jakarta, 1960, h. 1-2.

beschikkingrecht". Sri Hajati⁵ menyatakan bahwa "jenis hak atas tanah berdasarkan pasal 16 dan Pasal 53 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar-dasar Pokok Agraria selanjutnya ditulis UUPA dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu: a) Hak atas tanah yang bersifat tetap, macam haknya adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan; b) Hak atas tanah yang ditetapkan dengan undang-undang; c) Hak atas tanah yang bersifat sementara, macam-macam haknya adalah hak gadai, hak guna usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian". Peraturan perundang-undangan tentang pertanahan ditetapkan ada empat (4) cara untuk memperoleh hak atas sebidang tanah yaitu: 1) Perolehan hak atas tanah melalui penetapan pemerintah; 2) Perolehan hak atas tanah melalui penegasan konversi; 3) Perolehan hak atas tanah melalui peralihan hak atas tanah, dan 4) Perolehan hak atas tanah melalui pemberian hak.

Namun tidak dapat dipungkiri masih banyak oknum-oknum dalam masyarakat yang ingin memperoleh hak atas tanah dengan tidak mengikuti cara-cara tersebut. Mereka cenderung melakukan perbuatan melawan hukum untuk memperoleh hak atas tanah. Baik dengan cara menipu maupun mengambil hak milik orang lain dengan secara paksa. Hal ini yang menyebabkan timbulnya konflik dimasyarakat bahkan sampai tindakan saling membunuh antara pihak yang berkonflik akibat tanah.⁶

Seperti yang kita ketahui Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang tertera dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum" artinya sebuah negara tidak dapat berdasarkan kemutlakan kekuasaan. Oleh karena itu segala perbuatan dan tindakan harus berdasar pada kekuatan hukum. Masalah hubungan hukum dan masyarakat saat ini mulai banyak dibicarakan, karena hukum merupakan salah satu kebutuhan manusia dalam berkehidupan sosial dunia. Interaksi sosial manusia sering kali menimbulkan konflik diantara mereka sehingga salah satu pihak harus dapat mempertahankan haknya dari pihak lain atau memaksa pihak lain melaksanakan kewajibannya, atas potensi kemunculan konflik dalam hubungan sosial masyarakat maka dibentuklah norma-norma hukum tertentu yang bertujuan untuk menjaga ketentraman, keadilan, dan perlindungan hak di dalam bermasyarakat. Oleh karena itu, meskipun manusia merupakan makhluk sosial akan tetapi kepentingan individu yang bersifat pribadi tetap dimiliki selama tidak melanggar hak individu lain dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian hukum dapat berfungsi sebagai instrument sosial dalam mengatur segala kepentingan masyarakat agar tidak terjadi konflik di dalamnya.

Masalah tanah adalah masalah yang paling banyak terjadi di masyarakat dari level atas sampai tingkat level bawah. Masalah terkait tanah kerap terjadi mulai dari perebutan hak waris, masalah batas-batas tanah, penyerobotan atas tanah, dan bahkan perebutan hak kepemilikan tanah tersebut. Seperti salah satu masalah tanah yang berada di Buton Tengah,

⁵Sri Hajati, "Restrukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional", Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005, h. 9.

⁶ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2015, h. 28.

Sulawesi Tenggara Kelurahan Watolo antara bapak Madjid Ladia dan bapak Lasaofu yang saling berebutan hak atas sebidang tanah yang belum memiliki sertifikat.

Tanah yang berlokasi di Kelurahan Watolo tersebut menurut bapak Madjid Ladia bahwa tanah tersebut merupakan tanah yang dibeli oleh ayahnya dan diwariskan kepadanya, ia juga menambahkan bahwa ia menyaksikan langsung ketika orang tuanya membeli tanah tersebut karena pada saat itu ia sudah berumur 13 tahun dan surat-surat pajak untuk tanah tersebut masih ada sejak tanah itu dibeli sampai sekarang. Sedangkan menurut bapak Lasaofu bahwa tanah itu adalah tanah milik ibunya dan ibunya tersebut tidak dapat melihat (buta) sebelum ibunya meninggal dunia sudah mengatakan bahwa tanah tersebut merupakan tanah milik keluarga mereka. Atas dasar tersebut kedua belah pihak mengakui bahwa tanah tersebut adalah tanah miliknya.

Masalah yang telah terjadi selama kurang lebih dua (2) dekade belakangan ini, namun dari kedua belah pihak tidak ada yang mau mengajukan masalah tersebut ke pengadilan. Alasan bapak Madjid Ladia tidak mau mengajukan kasus ini dipengadilan karena bapak Madjid menganggap bahwa dia adalah pemilik tanah tersebut sehingga ketika ia yang mengajukan gugatan ke pengadilan maka ia merasa sedang menggugat tanah miliknya sendiri sehingga ia menunggu gugatan dari bapak Lasaofu. Sedangkan alasan bapak Lasaofu tidak mau mengajukan gugatan dipengadilan karena ia merasa bahwa tanah tersebut bisa diselesaikan di kantor kelurahan. Sehingga Bapak Lasaofu mengajukan masalah tersebut di kantor kelurahan Watolo.

Seperti yang kita ketahui lurah merupakan pegawai negeri sipil (PNS) yang bertanggung jawab kepada camat. Pada tanggal 22 Mei 1984 oleh Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam mencabut peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 11 mencabut wewenang Kepala Kecamatan untuk memberikan ijin membuka tanah, melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707.Sj. tahun 1984, karena banyaknya temuan Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah dengan perihal mengetahui Camat telah menimbulkan sengketa tumpang-tindih kepemilikan yang tidak terselesaikan baik oleh Kepala Desa/Lurah maupun oleh Camat yang bersangkutan.⁷

Hasil keputusan dari Lurah Watolo yang dituliskan dalam berita acara untuk penyelesaian sengketa tanah, bahwa tanah tersebut harus dibagi dua kepada para pihak yang bersengketa. Dari hasil putusan tersebut bapak Madjid tidak setuju untuk menandatangani berita acara karena menurutnya Lurah selaku penengah dalam sengketa ini tidak berlaku adil karena dari pertemuan-pertemuan yang dilakukan di kantor kelurahan Watolo bapak Madjid mampu membawa saksi baik orang-orang yang mengetahui sejarah tanah tersebut maupun orang-orang yang berbatasan dengan tanah tersebut sedangkan bapak Lasaofu tidak mampu menghadirkan saksi maupun bukti dalam pertemuan di kantor Kelurahan Watolo. Bapak Lasaofu menerima dengan baik keputusan Kelurahan Watolo sedangkan bapak Madjid tidak menerima keputusan tersebut. Atas dasar keputusan kelurahan watolo bapak Madjid Ladia sedang mencari cara agar tanah

⁷ [https://id.wikipedia.org/wiki/Lurah_\(jabatan\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Lurah_(jabatan))

tersebut bisa diselesaikan oleh pihak yang benar-benar mampu menengahi permasalahan sengketa tanah.

Putusan Kelurahan yang dituliskan dalam bentuk berita acara rapat menerangkan bahwa karena tidak adanya titik temu dalam proses mediasi maka Lurah selaku mediator mengambil keputusan untuk membagi dua tanah tersebut. Seperti yang diketahui bahwa berita acara rapat merupakan suatu catatan jalannya rapat sejak dimulai sampai dengan selesai, disertakan pula pernyataan-pernyataan dalam rapat sebagai dasar atau dokumen resmi tentang rapat tersebut.⁸ Berita acara rapat untuk penyelesaian masalah berbeda dengan sebuah putusan dipengadilan karena berita acara rapat hanya mencatat hal-hal yang disepakati dalam rapat bukan tentang pengambilan keputusan oleh seorang pimpinan, atas dasar latar belakang diatas maka penulis merumuskan masalah yang akan dikaji tentang bagaimana kekuatan hukum berita acara penyelesaian sengketa tanah oleh Kelurahan Watolo?, bertolak dari masalah yang akan dikaji maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui kekuatan hukum dari berita acara penyelesaian sengketa tanah oleh Kelurahan Watolo yang digunakan sebagai alas hak atas tanah.

Adapun *state of art* dari penelitian ini yaitu dapat kita lihat dalam jurnal yang ditulis oleh Dr. Adonia Ivonne Laturette, SH.,MH tentang penyelesaian sengketa hak ulayat pada kawasan hutan yang sama-sama membahas tentang penyelesaian sengketa tanah non litigasi. Dimana dalam jurnal tersebut menjelaskan sengketa tanah dapat menimbulkan gangguan-gangguan dan melibatkan masyarakat banyak maka dituntut penanganan secara tepat. Para pihak yang terkait dan berwenang menangani permasalahan tersebut menyelesaikan dengan berbagai cara. Cara penyelesaian sengketa yang telah ditempuh selama ini adalah melalui pengadilan (*litigasi*), dalam dimensi yuridis penguasaan tanah dan pemilikan tanah memerlukan perlindungan, implikasinya harus terdapat perlindungan hukum terhadap hak-hak keperdataan pemilikan tanah dan perlakuan yang adil terhadap kepemilikan tanah tersebut.

Sengketa tanah yang berlarut-larut dan tidak ada penyelesaian yang baik dapat menyebabkan pihak yang dirugikan melakukan gugatan ke pengadilan. Meskipun ada peluang lebar menggugat melalui pengadilan tetapi pihak awam cenderung menghindarinya, selain itu terdapat anggapan dalam masyarakat bahwa pengajuan gugatan lewat pengadilan relatif mahal, memakan waktu yang cukup lama bahkan berbelit-belit. Oleh karena itu diupayakan masyarakat menyelesaikan sengketanya dengan menempuh jalur non litigasi.

Penyelesaian melalui jalur pengadilan bertujuan untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum, maka penyelesaian di luar pengadilan justru yang diutamakan adalah perdamaian dalam mengatasi sengketa yang terjadi di antara yang bersengketa dan bukan mencari pihak yang benar atau salah.⁹ Bila harus mencari siapa yang benar dan yang salah tidak akan menghasilkan keputusan yang menguntungkan para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa non litigasi atau alternative yang lebih dikenal dengan istilah

⁸ <https://kumparan.com/berita-terkini/5-contoh-berita-acara-rapat-yang-baik-dan-benar-1vzb3N7GmQl/1>

⁹ *Ibid*, h. 79.

Alternatif Dispute Resolution (ADR) diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Mekanisme penyelesaian sengketa dengan cara ini digolongkan dalam media non litigasi yaitu merupakan konsep penyelesaian konflik atau sengketa yang kooperatif yang diarahkan pada suatu kesepakatan satu solusi terhadap konflik atau sengketa yang bersifat win-win solution. ADR dikembangkan oleh para praktisi hukum dan akademisi sebagai cara penyelesaian sengketa yang lebih memiliki akses pada keadilan. Meskipun permasalahan pertanahan dan penyelesaian yang timbul dari permasalahan tersebut telah diatur sedemikian rupa, namun para pihak yang terlibat di dalamnya mempunyai cara sendiri-sendiri yang mereka anggap lebih baik atau lebih cocok dipakai untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan yang dialami.

Kehidupan masyarakat dan negara selalu berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Bagi masyarakat perkembangan tersebut merupakan tuntutan perkembangan tersebut mencakup seluruh aspek kehidupan, termasuk yang berhubungan dengan pertanahan. Tanah yang menjadi faktor yang sangat penting bagi masyarakat dan negara harus pula menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat serta kepentingan negara, dalam rangka memenuhi tuntutan diperlukan persediaan tanah untuk menampung dinamika perkembangan tersebut.

Sementara untuk menjamin terlaksananya fungsi tanah sebagai sarana pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat dan negara, dituntut adanya kepastian hukum hak atas tanah. Namun demikian tuntutan akan kepastian tersebut seringkali belum sesuai harapannya, hal ini tampak dari adanya sengketa pertanahan. Upaya untuk mencari penyelesaian sengketa pertanahan, tidak dapat dilepaskan dan upaya untuk memahami berbagai akar permasalahan pertanahan yang sedemikian kompleks dimensinya. Akar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut:¹⁰

- 1) Konflik kepentingan, yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif (contoh: hak atas sumber daya agraria termasuk tanah), kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis.
- 2) Konflik struktural, yang disebabkan antara lain karena: pola perilaku atau interaksi yang destruktif; kontrol pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan dan kewenangan yang tidak seimbang; serta factor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama.
- 3) Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku; perbedaan gaya hidup, ideologi atau Agama/kepercayaan.
- 4) Konflik hubungan, yang disebabkan karena erosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah pengulangan perilaku yang negative.

¹⁰ Rachamadi Usman. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, h. 4.

- 5) Konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap; informasi yang keliru; pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan; interpretasi data yang berbeda; dan perbedaan prosedur penilaian (Moore, 1996).

Pemahaman terhadap berbagai akar permasalahan tersebut dapat dijadikan titik tolak dalam upaya penyelesaian sengketa pertanahan yang timbul. Mekanisme penyelesaian sengketa yang pada umumnya ditempuh oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah sebagai berikut: a) Bila ditemukan cacat administratif karena kekeliruan data awal, maka koreksi administratif dilakukan oleh BPN; b) Bila kedua belah pihak saling terbuka, diusahakan musyawarah yang difasilitasi oleh BPN; c) Bila sengketa melibatkan instansi sektoral, diupayakan koordinasi antarsektor; d) Bila semua usaha telah menemui kegagalan, utamanya bila obyek sengketa berkenaan dengan masalah "hak" yang berkaitan dengan kebenaran material, maka upaya terakhir adalah melalui pengadilan.¹¹

Berkenaan dengan mekanisme penyelesaian sengketa tersebut di atas terdapat berbagai hambatan yang perlu disampaikan sebagai catatan. Upaya penyelesaian berupa koreksi administratif oleh BPN pada umumnya dilakukan dalam bentuk pembatalan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau sertifikat hak atas tanah, baik karena dijumpai adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertifikat hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan.¹²

Sebagai instansi yang bertanggung jawab untuk urusan pelayanan administratif, BPN tidak berwenang untuk melakukan uji materiil dalam rangka menemukan kebenaran terhadap sengketa berkenaan dengan kebenaran data yuridis dan/atau data fisik, namun seringkali pihak yang bersengketa kurang memahami perbedaan kewenangan BPN yang termasuk dalam lingkup hukum administrasi dan kewenangan melakukan uji materiil yang merupakan kewenangan badan peradilan. Kurang pemahaman ini seringkali menyebabkan banyaknya kasus/sengketa yang masuk ke BPN dan setelah diteliti ternyata penyelesaiannya tidak menjadi wewenang BPN atau tindakan yang diharapkan dan BPN tidak dapat serta merta dilakukan karena misalnya, telah ditangani oleh pengadilan dan belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap.¹³

Berkenaan dengan sengketa yang terkait dengan masalah pendudukan dan penggarapan tanah dan sumber daya agraria selain tanah, terdapat 2 (dua) pola dasar pada pelakunya, yakni dilakukan oleh mereka yang merasa memiliki hak atas tanah atau sumber daya agraris selain tanah dan pendudukan/penggarapan sumber daya agraria yang tidak produktif atau dianggap tidak produktif oleh kelompok masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi tanpa memperdulikan alas hak melainkan karena tidak tercapainya rasa keadilan yang subyektif.¹⁴ Hal ini memberikan gambaran bahwa seringkali tidak mudah untuk membedakan antara tuntutan yang didasarkan pada alas hak atau tuntutan yang tidak berdasarkan alas hak, dan keadaan itu dengan mudah dapat dimanfaatkan oleh pihak ketiga yang tidak beritikad baik. Dalam hal penyelesaian upaya sengketa memerlukan

¹¹ Maria S. W Sumardjono, *Op. Cit.* h. 112.

¹² *Ibid*, h. 113.

¹³ *Ibid*, h. 114.

¹⁴ Naskah Akademis. Gagasan Pembentukan Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria. 2004.

koordinasi antarinstansi, misalnya dalam sengketa antar masyarakat dengan melibatkan instansi kehutanan, ABRI, Departemen Perhubungan, dan lain-lain, koordinasi yang diharapkan tidak selalu dapat dilaksanakan. Salah satu alasan sulitnya melaksanakan koordinasi antar instansi, terutama instansi sektoral, adalah karena dari segi nominatif peraturan perundang-undangan sektoral yang sentralistik itu sering tumpang tindih dan tidak konsisten satu sama lain.¹⁵

Dari segi empiris, tidak adanya satu instansi yang bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan antar sector mendorong setiap sector untuk bertindak dalam ruang vertikal masing-masing dengan menyisakan sedikit kesempatan untuk melakukan koordinasi horizontal, dalam hal diperlukannya koordinasi antar instansi, dengan tujuan untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap hak atas tanahnya, diperlukan peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan untuk memfasilitasi pertemuan dengan instansi terkait untuk melakukan koordinasi yang diperlukan. Seiring dengan perjalanan waktu, penyelesaian sengketa melalui cara musyawarah semakin banyak dilakukan. Sengketa pertanahan yang lebih banyak berkaitan dengan masalah kepentingan atau interes para pihak, relatif lebih mudah untuk diselesaikan melalui cara musyawarah sepanjang kedua belah pihak saling terbuka dan menginginkan jalan keluar yang terbaik bagi semua pihak.

Temuan hasil penelitian berkenaan dengan Potensi Penerapan Penyelesaian Sengketa Alternatif (ADR) di Bidang Pertanahan mengungkapkan hal-hal sebagai berikut:¹⁶ 1) Berbagai kasus pertanahan yang bersifat horizontal maupun vertikal, baik yang melibatkan sengketa antarwarga masyarakat, antara warga masyarakat dengan badan usaha atau instansi pemerintah, terbuka kemungkinannya untuk diselesaikan dengan cara perundingan atau mediasi; 2) Persepsi warga masyarakat terhadap cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang mereka gunakan bervariasi. Ada yang berpandangan bahwa pihak yang diminta menyelesaikan, dalam hal ini fasilitator; hanya berperansebagai tempat mengadu berkenaan dengan konflik pertanahan yang dihadapi, sementara salah satu pihak berada dalam posisi yang lemah berhadapan dengan lawan konflik.

Namun, pada akhirnya pihak yang diminta menjadi fasilitator atau mediator tersebut diharapkan ikut memperjuangkan kepentingannya. Sebagian masyarakat lainnya memandang penyelesaian sengketa diluar pengadilan sebagai cara untuk memenangkan konflik, baik karena mereka mempunyai dasar untuk memenangkannya maupun tidak. Untuk itu, di tengah terjadinya proses penyelesaian, mereka mengerahkan dukungan dari warga masyarakat lainnya untuk menunjukkan kekuatannya melalui unjuk rasa, demonstrasi, dan cara lain untuk memengaruhi proses penyelesaian sengketa sehingga dapat mengabulkan tuntutan mereka, terdapat juga warga masyarakat yang dengan penuh kesadaran menempatkan cara penyelesaian di luar pengadilan sebagaimana mestinya. Apabila kesempatan tercapai, maka hasilnya tidak menimbulkan konflik berkelanjutan.

¹⁵ *Ibid*, h. 113.

¹⁶ Adonia Ivonne Laturette. "Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat pada Kawasan Hutan." *Sasi* 27 (1) (2021): 102-112.

Artinya kedua belah pihak merasa tidak direndahkan dan dipermalukan dengan adanya kesepakatan bersama itu.

Hasil kesepakatan atau keputusan tidak selamanya dipatuhi dan dilaksanakan oleh para pihak. Hal ini menunjukkan norma moral sebagai dasar untuk melaksanakan hasil kesepakatan atau keputusan itu belum dihayati oleh warga masyarakat yang menempuh cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan.¹⁷ Penelitian ini sedikit berbeda dengan penelitian sebelumnya, karena dalam penelitian sebelumnya melihat sengketa yang diselesaikan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang merupakan salah satu lembaga hukum yang memiliki wewenang dalam menyelesaikan sengketa tanah non litigasi namun berbeda dengan penelitian ini, dimana pihak kelurahan yang bukan merupakan lembaga hukum dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) menyelesaikan sengketa tanah di wilayah wewenangnya dan bahkan mengeluarkan berita acaranya.

2. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif karena fokus kajian berangkat dari kekaburan norma dan penyalahgunaan wewenang, menggunakan pendekatan deskriptif analitis, teknik penelusuran bahan hukum menggunakan teknik studi pustaka dengan menggunakan bahan-bahan pustaka, serta analisis kajian menggunakan analisis secara kualitatif dengan memahami dan merangkai data yang telah diperoleh dan disusun secara sistematis kemudian ditarik kesimpulannya.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1 Uraian Umum Tentang Berita Acara Dalam Penyelesaian Sengketa

Kata berita acara merupakan kata majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu kata "berita" dan "acara". Berita merupakan laporan dari suatu peristiwa sedangkan acara yaitu hal atau pokok yang dibicarakan, hal atau isi karangan, kegiatan yang dipertunjukkan/disiarkan/diperlombakan, dan pemeriksaan dalam pengadilan. Dalam bahasa Belanda berita acara disebut *dossier* atau *process verbal* atau *verslag* yang artinya berita acara atau berkas perkara. Sebutan yang hampir sama dalam bahas Inggris disebut *dossier* atau *official report* yang berarti juga berita acara.¹⁸

Menurut Barus, "berita adalah segala laporan mengenai peristiwa, kejadian, gagasan, fakta yang menarik perhatian dan penting untuk disampaikan atau dimuat dalam media massa agar diketahui atau menjadi kesadaran umum". Menurut Romli, "berita adalah laporan tercepat dari suatu peristiwa atau kejadian yang faktual, penting, dan menarik bagi sebagian besar pembaca serta menyangkut kepentingan mereka".¹⁹

Sedangkan pengertian acara menurut wikipedia, acara adalah sebuah agenda hal atau pokok masalah yang akan dibahas dalam rapat atau musyawarah. Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa berita acara adalah sebuah laporan yang dibuat sebagai bukti yang legal tentang adanya suatu kegiatan, acara, atau pertunjukan. Bukti tertulis dalam bentuk berita acara akan diperlukan jika sewaktu-waktu dokumen

¹⁷ Maria S. W Sumardjono, *Op. Cit*, h. 115.

¹⁸ <http://www.ptaambon.go.id/portal/MATERI%20BIMTEK/BERITA%20ACARA%20DAN%20PERMASALAHANNYA-%20waka.pdf>

¹⁹ Penerbit buku Deepublish.com

tersebut diminta oleh pihak yang berwenang dalam pemeriksaan dan evaluasi, juga untuk menghindari kecurigaan masyarakat maupun orang tertentu terkait acara yang telah dilaksanakan. Berita acara juga berfungsi untuk transparansi kegiatan atau acara sehingga kedepannya tidak ada lagi permasalahan seperti penyelewengan, penipuan, dan lain sebagainya. Berita acara merupakan salah satu hal yang penting terutama didunia pekerjaan agar pekerjaan tertata rapi secara administratif.

Fungsi dari berita acara yaitu untuk membuktikan bahwa seseorang telah menyelesaikan tugasnya dengan pembuktian hasil dari suatu kegiatan sebagai notulen. Selain itu juga fungsi berita acara sebagai keabsahan suatu kegiatan yang telah dilakukan. Dalam masing-masing instansi berita acara memiliki fungsi tersendiri, setiap instansi menggunakan berita acara sebagai bukti autentik suatu kegiatan yang dilakukan oleh penerima tugas dan si penerima tugas akan membuktikan bahwa ia menyelesaikan tugasnya dengan pembuktian hasil dari suatu kegiatan sebagai notulen.

Berita acara jika dibandingkan dengan tulisan yang lain biasanya berita acara akan memiliki pola berbeda dan tata urutan pula. Masing-masing tulisan berita acara memiliki informasi yang beda sehingga akan ada perbedaan dan macamnya. Bukan hanya surat resmi saja yang memiliki aturan yang baik dalam pembuatannya, namun berita acara juga memiliki aturan terbaiknya agar apa yang diberikan dalam informasi sesuai dengan kejadian yang runtut. Adapun cara pembuatan berita acara sebagai berikut: 1) Acara kegiatan sebaiknya dijelaskan secara teratur dan jelas seperti peletakan nama, tanggal lahir, tempat tinggal, dan lain-lain sesuai dengan tata urutan yang tepat, ini dapat memberikan keabsahan informasi yang ada seperti halnya nomor identitas (KTP, NPWP, dan SIM); 2) Urutan waktu kronologi dan latar belakang harus ditulis dengan setara dan jelas; 3) Tempat kegiatan harus dicatat contohnya alamat lengkap; 4) Adanya tandatangan sebagai bukti dari pihak-pihak yang hadir bahwa mereka terlibat dalam acara; 5) Harus terdapat saksi ketika dibutuhkan untuk keabsahan suatu berita; 6) Terdapat kesepakatan didalamnya seperti terima barang, jabatan, dan pekerjaan yang lebih rinci.

Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan berita acara yaitu sebagai berikut: a) Pastikan pihak-pihak yang terlibat dalam acara tersebut tercantum dengan jelas dan perhatikan detail dari pihak-pihak bersangkutan seperti nama, jenis kelamin, tempat tanggal lahir, alamat, pekerjaan, jabatan, dan lainnya yang dicantumkan pada berita acara tersebut; b) Dalam menyusun berita acara, kegiatan serah terima antara kedua belah pihak pada sebuah barang atau jenis barang yang sudah diserahterimakan harus secara rinci dijelaskan; c) Pastikan untuk mencantumkan secara jelas waktu dan alamat tempat kejadian; d) Berita acara harus ditandatangani sebagai dokumen administrasi resmi oleh pihak-pihak yang terlibat dan memiliki kewenangan dalam acara tersebut; e) Sebagai tanda bukti bahwa dokumen berita acara tersebut sah dan benar, maka perlu untuk mencantumkan saksi.²⁰ Ada banyak jenis berita acara seperti berita acara seminar, berita acara rapat, berita acara kejadian, berita acara serah terima, berita acara jual beli, berita acara kehilangan, berita acara bencana alam, berita acara kerusakan barang, berita acara pemeriksaan, berita acara negosiasi harga, dan lain-lain.

²⁰ <https://kristenly.com/pengertian-berita-acara>

Setiap pelaksanaan kegiatan yang diberikan harus dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan bukti penanggungjawaban. Maka penerima tugas dapat membuat berita acara dengan berisikan keterangan yang menjelaskan mengenai apa yang terjadi dalam kegiatan atas alat bukti tersebut. Surat berita acara akan dijadikan sebagai bukti pelaksanaan pekerjaan yang nantinya diberikan kepada atasan. Berita acara adalah fungsi terpenting dalam kegiatan pekerjaan yang harus diikuti sebagai bukti valid mengenai sebuah acara, olehnya itu seseorang harus membuatnya dengan menggunakan bahasa yang sopan dan rapi, dalam pembuatan berita acara yang sesuai dengan struktur pembuatannya, cara pembuatan berita acara memang tidak gampang karena dalam penyajiannya tidak umum melainkan orang-orang khusus yang melakukannya. Dari pengertian dan contoh berita acara diatas dapat diambil kesimpulan bahwa berita acara penyelesaian sengketa adalah suatu bukti acara yang berisi tentang kegiatan penyelesaian sebuah sengketa tanah yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terkait.

3.2 Kekuatan Hukum Berita Acara Penyelesaian Sengketa Tanah Oleh Kelurahan Watolo Sebagai Alas Hak Atas Tanah

Tanah dalam pengertian yuridis merupakan permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi yang terbatas, berdimensi, dua ukuran panjang dan lebar.²¹ Didalam UUPA yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Dalam pasal 4 ayat 1 mengatakan bahwa: "atas dasar hak dari menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah pada pasal 1 menjelaskan bahwa: "hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, dan/atau ruang bawah tanah. Pengelolaan hak adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan".

Dalam peraturan ini negara memberikan pembagian jenis-jenis hak atas tanah yang menjadi alas kepemilikan yang terdiri dari:

- 1) Hak Milik: Hak milik merupakan hak yang diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya secara turun-temurun. Hak milik juga dikatakan hak yang terkuat apabila hak tersebut tidak mudah terhapus dan dapat dipertahankan dari gangguan pihak lain. Terpenuhi berarti hak milik memberikan wewenang yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak yang lain. Ini berarti hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya, misalnya pemegang hak milik dapat menyewakannya kepada orang lain. Selama tidak dibatasi oleh penguasa, maka wewenang dari seorang pemegang hak milik tidak terbatas. Selain bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuhi, hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.²²

²¹ J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan, Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya* LaksBang Justitia, Surabaya, 2020, h. 43-44

²² <https://www.jurnalhukum.com/hak-milik/>

- 2) Hak guna usaha: Hak guna usaha merupakan hak untuk mengusahakan langsung tanah yang dikuasai oleh negara untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan. Hak guna usaha dapat diperoleh oleh perorangan Indonesia atau perusahaan Indonesia. Jangka waktu hak guna usaha adalah 25 tahun bagi perorangan dan 35 tahun bagi perusahaan. Waktu tersebut dapat diperpanjang untuk jangka waktu 25 tahun.
- 3) Hak guna bangunan: Hak guna bangunan merupakan hak untuk mendirikan serta mempunyai bangunan-bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Hak guna bangunan dapat diperoleh oleh perorangan di Indonesia atau badan hukum di Indonesia. Hak guna bangunan dapat terletak diatas tanah negara atau tanah hak milik.
- 4) Hak pakai: Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara namun milik orang lain. Hak tersebut muncul bukan karena perjanjian sewa ataupun perjanjian pengolahan tanah. Baik warganegara Indonesia maupun warga negara asing dapat memiliki hak pakai. Begitu pula badan hukum Indonesia dan badan hukum asing.
- 5) Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan: Hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan merupakan hak untuk memanfaatkan sumber daya dalam hutan yang bersangkutan tanpa hutan tersebut dimiliki oleh sipenerima hak²³

Selain hak-hak diatas disebutkan juga mengenai hak guna air, pemeliharaan, dan penangkapan ikan, hak guna ruang angkasa, dan hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial. Kekuatan hukum dapat dikatakan apabila suatu keputusan sudah sah atau dianggap sah, maka keputusan tadi dapat mempunyai kekuatan hukum, artinya keputusan ini dapat mempengaruhi pergaulan hukum. Kekuatan hukum sebuah keputusan dapat berwujud kekuatan hukum formal dan kekuatan hukum materil. Kekuatan hukum formal ialah pengaruh yang dapat diadakan oleh karena adanya ketetapan itu. Suatu ketetapan mempunyai kekuatan hukum formal bila ketetapan itu tidak lagi dapat dibantah oleh suatu alat hukum (*rechsmiddel*).²⁴ Kekuatan hukum materil yaitu pengaruh yang dapat diadakan oleh karena isi atau materi dari ketetapan itu. E. Utrecht menyebutkan “bahwa suatu ketetapan mempunyai kekuatan hukum materil bila ketetapan itu tidak lagi dapat ditiadakan oleh alat negara yang membuatnya”.

Kekuatan hukum dari berita acara yang dijelaskan secara istilah oleh M. Yahya Harahap, (mantan Hakim Agung) bahwa “berita acara dilihat dari segi hukum adalah akta resmi yang mempunyai nilai autentik karena dibuat oleh pejabat resmi yaang berwenang, sedangkan bila dilihat dari segi fungsinya berita acara adalah akta resmi yang memuat segala kejadian dipersidangan pengadilan yang terkait dengan perkara yang diperiksa sebagai dasar pembuatan putusan. Berita acara sebagai akta autentik, semua yang tercantum dalam berita acara adalah keterangan resmi sepanjang tidak terbukti sebaliknya. Jika ada orang yang menilai berita acara tersebut palsu maka harus membuktikan kepalsuannya (pasal 165 HIR)”. Selanjutnya menurut peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dalam pasal 1 ayat (7) menjelaskan: “mediasi

²³ <https://smartlegalnetwork.com/2018/09/ini-hak-hak-atas-tanah-yang-ada-di-indonesia/>

²⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya 1988. Hlm. 165

adalah cara penyelesaian sengketa dan konflik melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak yang dibantu dengan mediator. Dimana mediator hanya berperan sebagai pihak penengah antara pihak-pihak yang bersengketa, mediator tidak memiliki hak untuk memutuskan sebuah sengketa jika belum ada kesepakatan antara dua belah pihak”.

Kelemahan mediasi juga terletak pada “kekuatan mengikatnya” putusan mediasi pada sengketa yang murni beraspek keperdataan, putusan penyelesaian sengketa diarahkan sepenuhnya oleh para pihak. Suatu interaksi sosial tidak akan mungkin terjadi apabila tidak memenuhi dua syarat, yaitu kontak sosial “*social contact*” dan komunikasi “*communication*”. Interaksi sosial dimaksudkan sebagai timbal balik antara dua orang atau lebih yaitu antara individu satu dengan individu atau kelompok lainnya dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan pengertian diatas menurut hemat peneliti berita acara memiliki kekuatan hukum yang pasti karena merupakan akta resmi jika berita acara tersebut diterbitkan oleh pejabat resmi yang memiliki wewenang untuk membuat berita acara tersebut. Lantas bagaimana jika seorang lurah mengeluarkan sebuah berita acara terkait penyelesaian sengketa tanah, seperti yang kita ketahui didalam UU No. 73 Tahun 2005 tentang kelurahan dalam Bab 3 tidak disebutkan secara jelas dan terperinci bahwa lurah memiliki wewenang terkait penyelesaian sengketa tanah dan pada Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan pada pasal 1 ayat 7 sudah menjelaskan secara jelas terkait tugas mediator yang hanya berperan sebagai penengah bukan pengambil keputusan.

Berita acara yang dikeluarkan oleh pihak Kelurahan merupakan berita acara rapat bukan berita acara penyelesaian sengketa tanah, sehingga berita acara tersebut tidak dapat dijadikan sebagai alas hak kepemilikan atas tanah karena berita acara yang dibuat oleh Kelurahan tidak sesuai prosedur dan menyalahi wewenang sebagai Lurah. Maka berdasarkan penelitian ini bahwa berita acara yang dikeluarkan oleh pihak Kelurahan Watolo tidak berkekuatan hukum dan tidak memiliki kepastian hukum, berita acara tersebut hanya dapat dijadikan sebagai bukti bagi kedua belah pihak ketika akan melanjutkan proses penyelesaian dipersidangan peradilan nantinya.

4. Kesimpulan

Kepala Kelurahan dalam prakteknya jarang atau bahkan tidak sempurna mencatat ataupun memelihara daftar induk atau mencatat semua peralihan terkait hak atas tanah, yang ada hanya pengetahuan umum bahwa tanah tersebut milik seseorang dan berbatasan dengan tanah-tanah orang lain menurut patok-patok yang telah mereka sepakati. Fakta dilapangan membuktikan Kepala Desa/Lurah dalam prakteknya jarang atau bahkan tidak sempurna mencatat peristiwa hukum tanah yang terjadi diwilayahnya, adanya pengukuran yang melibatkan Lurah, Kepala Lingkungan (Kepaling) atau stafnya, serta adanya penyelesaian dilapangan secara sistematis dan cepat yang melibatkan peran Lurah dan stafnya mengakibatkan adanya oknum Lurah dan stafnya yang tidak bertanggungjawab dan memanfaatkan kondisi tersebut untuk kepentingannya sendiri maupun kelompoknya. Sehingga dapat dikehului dan dianalisis tanggungjawab dari seorang lurah dalam penyelesaian sengketa tanah harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan di meja

pengadilan. Sengketa tanah merupakan salah satu kasus hukum perdata terbanyak di Indonesia, hampir diseluruh wilayah Indonesia terdapat sengketa tanah. Proses penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan dua cara yaitu litigasi (melalui pengadilan) dan non litigasi (diluar pengadilan). Adapun kasus sengketa tanah yang dibahas pada skripsi ini yaitu proses penyelesaian sengketa non litigasi dalam artian penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi melalui Kelurahan Watolo, dalam proses penyelesaiannya, salah satu pihak tidak dapat menerima keputusan dari Kelurahan karena merasa Lurah tidak adil karena pihak yang lainnya tidak memiliki bukti yang cukup yang menyatakan bahwa tanah itu adalah hak milik mereka. Namun lurah tetap mengeluarkan berita acara walaupun proses mediasi yang ditempuh tidak menemui titik penyelesaian oleh dua belah pihak. Secara kekuatan hukum berita acara yang dikeluarkan oleh pihak kelurahan tidak dapat dijadikan sebagai alas hak kepemilikan atas tanah karena tidak ada undang-undang maupun peraturan lainnya yang dapat menjamin kepastian hukumnya, maka dari itu berita acara penyelesaian sengketa tanah tersebut batal demi hukum.

Daftar Referensi

- Adonia Ivonne Laturette. "Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat pada Kawasan Hutan." *Sasi* 27.1 (2021): 102-112.
- Andi Hartanto, *Hukum Pertanahan: karakteristik jual beli tanah yang belum terdaftar hak atas tanahnya*. LaksBang Justitia, Surabaya, 2014.
- B. Ten Haar, *Asas-asas dan susunan hukum adat*, Pranja Paramita, Jakarta, 1960.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya 1988.
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Lurah_\(jabatan\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Lurah_(jabatan)).
- <https://kumparan.com/berita-terkini/5-contoh-berita-acara-rapat-yang-baik-dan-benar-1vzb3N7GmQl/1>
- <http://www.ptaambon.go.id/portal/MATERI%20BIMTEK/BERITA%20ACARA%20DAN%20PERMASALAHANNYA-%20waka.pdf>.
- <https://smartlegalnetwork.com/2018/09/ini-hak-hak-atas-tanah-yang-ada-di-indonesia/>
- John Salindeho, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan, Karakteristik jual beli tanah yang belum terdaftar hak atas tanahnya* LaksBang Justitia, Surabaya, 2020
- Naskah Akademis. Gagasan Pembentukan Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, 2004.
- Sri Hajati, "restrukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional", Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005.
- Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2015.
- Usman, Rachamadi. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.