



Kajian Yuridis Mengenai Kewenangan dan Mekanisme Kerja BPN Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Akibat *Overlapping Ownership*

Zhafira Sarah Revi¹, Arrie Budhiartie²

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia

Email Korespondensi: zhafirasarahrevii3@gmail.com

Article received: 15 September 2025, Review process: 25 September 2025

Article Accepted: 10 Oktober 2025, Article published: 05 Desember 2025

ABSTRACT

Land disputes resulting from overlapping ownership are a serious problem that threatens legal certainty and public order in Indonesia. The National Land Agency (BPN) is a non-ministerial government agency authorized to resolve such disputes. The purpose of this study is to examine the authority and working mechanisms of the BPN in resolving land disputes caused by overlapping ownership, as well as the obstacles faced by the BPN in resolving these disputes. The research method used is normative legal research, and the approaches used are the statute approach and the conceptual approach. The results and discussion obtained are that the BPN has authority based on UU No. 5 Tahun 1960, PP No. 24 Tahun 1997, Perpres No. 48 Tahun 2020, dan Permen ATR/Kepala BPN No. 11 Tahun 2016. The mechanism for resolving land disputes by the BPN is through Permen ATR/Kepala BPN No. 21 Tahun 2020 and Alternative Dispute Resolution (ADR). However, there are obstacles faced by the National Land Agency (BPN) in exercising its authority and resolving land disputes due to overlapping ownership, namely institutional obstacles in the form of the number of BPN officers available being disproportionate to the number of cases that must be handled and limited human resource competencies, technical aspects including issues with the land mapping system and data digitization, and socio-legal aspects including low public awareness.

Keywords: Authority and Working Mechanism; National Land Agency; Land Disputes; Land Dispute Resolution; Overlapping Ownership.

ABSTRAK

Sengketa pertanahan akibat overlapping ownership (tumpang tindih kepemilikan) merupakan persoalan serius yang mengancam kepastian hukum dan ketertiban masyarakat di Indonesia. Badan Pertanahan Nasional (BPN) hadir sebagai lembaga pemerintah non kementerian yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji kewenangan dan mekanisme kerja BPN dalam penyelesaian sengketa pertanahan akibat overlapping ownership serta hambatan yang dihadapi oleh BPN dalam menyelesaikan sengketa. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif serta pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statue approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil dan pembahasan yang diperoleh adalah BPN mempunyai kewenangan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960, PP No. 24 Tahun 1997, Perpres No. 48 Tahun 2020, dan Permen ATR/Kepala BPN No. 11 Tahun 2016. Mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan oleh

BPN melalui Permen ATR/Kepala BPN No. 21 Tahun 2020 dan Alternative Dispute Resolution (ADR). Akan tetapi, terdapat hambatan yang dihadapi BPN dalam melaksanakan kewenangan dan menyelesaikan sengketa pertanahan akibat overlapping ownership, yakni hambatan dari aspek kelembagaan berupa jumlah petugas BPN yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah kasus yang harus ditangani serta keterbatasan kompetensi SDM, aspek teknis meliputi persoalan sistem peta pertanahan dan digitalisasi data, dan aspek sosial hukum mencakup rendahnya tingkat kesadaran masyarakat.

Kata Kunci: Kewenangan dan Mekanisme Kerja; BPN; Sengketa Pertanahan; Penyelesaian Sengketa Pertanahan; Overlapping Ownership.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara dengan wilayah terluas di dunia sekaligus negara terbesar di kawasan Asia Tenggara. Luas daratan Indonesia mencapai sekitar 1.919.440 km², sedangkan wilayah perairannya meliputi sekitar 3.273.810 km² (Syahbuddin & Habibah, 2021). Kondisi geografis tersebut menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai potensi sumber daya alam yang sangat melimpah, baik yang berada di daratan maupun di perairan, sehingga membutuhkan pengaturan dan pengelolaan yang didasarkan pada ketentuan hukum nasional agar pemanfaatannya dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Ketentuan konstitusional tersebut menjadi dasar yuridis bagi negara dalam mengatur dan mengelola pemanfaatan bumi (daratan), (perairan) serta kekayaan alam lainnya yang berada dalam wilayah kedaulatan Indonesia, dengan tujuan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.

Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari wilayah daratan, tanah mempunyai peranan yang sangat fundamental dalam kehidupan manusia karena menjadi sumber daya alam utama yang menunjang keberlangsungan hidup. Sejak lahir hingga akhir hayat, manusia senantiasa membutuhkan tanah sebagai ruang hidup, tempat bermukim, serta sarana untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar. (Limbong, 2012)

Untuk merealisasikan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memberikan dasar kewenangan kepada pemerintah dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria melalui konsep "hak menguasai dari negara." Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yakni "permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum." Selanjutnya, Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 secara garis besar menjelaskan bahwa yang dimaksud tanah tersebut adalah "memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah guna pemakaian tanah berdasarkan UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi."

Penguasaan negara atas tanah bukan hanya dalam arti memiliki, melainkan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur, mengurus, serta mengawasi penggunaan dan pemanfaatan tanah agar selaras dengan kepentingan umum. Hal tersebut sejalan dengan asas fungsi sosial yang terkandung dalam Pasal 6 UUPA, yakni setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sehingga penggunaannya tidak dapat dipisahkan dari kepentingan masyarakat luas.

Tanah merupakan sumber daya alam yang mempunyai nilai strategis bagi kehidupan manusia, baik dari aspek sosial, budaya, maupun ekonomi (Ramadhan, Hafiz, Nabila, & Ronggur, 2024). Di Indonesia, sengketa pertanahan merupakan persoalan penting yang kerap memicu terjadinya konflik di tengah masyarakat. Sengketa pertanahan yang selanjutnya disebut sengketa ialah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Makna “tidak berdampak luas” karena akibatnya hanya dirasakan oleh pihak-pihak yang berselisih saja, tidak menimbulkan gangguan pada kepentingan umum serta tidak mengganggu ketertiban masyarakat. Sengketa pertanahan merupakan kondisi di mana kepemilikan atas tanah diperselisihkan oleh dua pihak yang sama-sama mengklaim hak milik atas tanah tersebut.

Salah satu bentuk sengketa pertanahan yang sering terjadi ialah overlapping ownership (tumpang tindih kepemilikan), di mana dua pihak atau lebih mengklaim hak atas sebidang tanah yang sama. Fenomena tersebut berimplikasi pada terganggunya kepastian hukum dan ketertiban masyarakat serta berpotensi memunculkan ketegangan sosial yang dapat berkembang menjadi konflik horizontal di lingkungan masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960, yang secara teknis dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai upaya menjamin kepastian hukum terhadap subjek dan objek penguasaan tanah, tertib administrasi pertanahan, dan menyajikan informasi kepada pihak lain mengenai penguasaan tanah tersebut. Selain itu, dalam penyelesaian sengketa pertanahan akibat overlapping ownership, BPN juga menerapkan mekanisme sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Akan tetapi, pada kenyataannya, BPN dalam menjalankan kewenangannya dan melaksanakan mekanisme kerja guna menyelesaikan sengketa pertanahan khususnya akibat overlapping ownership masih menjumpai berbagai hambatan.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai kewenangan dan mekanisme kerja BPN dalam penyelesaian sengketa pertanahan akibat overlapping ownership serta berbagai hambatan yang dihadapi BPN.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (legal research), yakni penelitian yang difokuskan pada pengkajian norma-norma hukum positif yang berlaku. Penelitian hukum normatif ialah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka. Peneliti menggunakan penelitian hukum normatif guna mengkaji tentang Kewenangan dan Mekanisme Kerja BPN dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Akibat Overlapping Ownership. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yakni penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang diteliti. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yang mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, serta bahan hukum sekunder yang mencakup literatur, buku, dan jurnal ilmiah terkait. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research). Sementara itu, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan hukum (legal approaches) yang saling melengkapi, yakni pendekatan perundang-undangan (statute approach) serta pendekatan konseptual (conceptual approach).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Akibat Overlapping Ownership

Wewenang atau kewenangan (bevoegdheid) pada prinsipnya merupakan kemampuan atau kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Pada dasarnya, wewenang merupakan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Dengan demikian, pemerintah menjadi pihak yang wajib dan berwenang mengatur, mengurus dan mengawasi tanah-tanah di Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, definisi Badan Pertanahan Nasional (BPN) ialah suatu lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas pada bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. BPN dapat mengatur, mengawasi, dan melindungi aspek-aspek yang berkaitan dengan pertanahan, seperti pendaftaran, pengukuran, pemetaan, serta penyelesaian sengketa tanah.

Kewenangan negara yang kemudian dilaksanakan oleh pemerintah dan secara operasional di bidang pertanahan dijalankan oleh BPN telah diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), yakni: mengatur

dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Rumusan ini memberikan legitimasi konstitusional kepada pemerintah untuk mengatur segala aspek yang berhubungan dengan tanah, termasuk di dalamnya kegiatan pendaftaran, pengawasan, dan penyelesaian sengketa hak atas tanah. Dengan demikian, BPN sebagai pelaksana kebijakan pemerintah di bidang pertanahan mempunyai dasar hukum yang kuat untuk bertindak dalam penataan, pengaturan, serta penyelesaian sengketa pertanahan, terutama yang berkaitan dengan tumpang tindih sertifikat kepemilikan.

Menurut Boedi Harsono, selain kewenangan yang telah disebutkan dalam pasal 2 ayat (2) UUPA di atas, negara juga mempunyai kewenangan lainnya yang meliputi mengatur dan menyelenggarakan penyediaan alat-alat pembuktian mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan yang tercantum dalam pasal 2 ayat (2) UUPA di atas dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang mencakup seluruh wilayah negara yang pengaturannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; mengatur penyelenggaraan sistem informasi pertanahan terpadu dan penyediaan data pertanahan yang mencakup data fisik, data yuridis, dan data persediaan kemampuan, peruntukan dan penggunaan, serta nilai tanah yang dibutuhkan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan oleh negara dan masyarakat; mengatur penyelesaian sengketa hukum di bidang pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara; serta mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas tersebut pada tingkat pemerintah pusat dan daerah, serta menyediakan sumber daya manusia yang ahli dan kompeten melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan profesional.

Pelaksanaan pendaftaran tanah oleh BPN berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (yang mencakup pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, dan penyimpanan daftar umum dan dokumen) serta pemeliharaan data pendaftaran tanah (yang mencakup pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya serta pendaftaran pemeliharaan dan pembebanan hak).

Berikutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan kewenangan penerbitan sertifikat oleh BPN bagi pemegang hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 31.

Adapun kewenangan BPN diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, yakni penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah

masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan; pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN; pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, serta pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN; pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan; pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Penerbitan sertifikat ganda dapat menyebabkan adanya kepemilikan atas bidang tanah yang saling bertumpang tindih. Kondisi ini dapat disebabkan oleh kesalahan dari pihak BPN maupun dari masyarakat. Sertifikat ganda juga dapat muncul akibat kesalahan dalam proses pengukuran atau penelitian lapangan, seperti ketika pemohon menunjukkan batas dan letak tanah yang tidak sesuai. Selain itu, keberadaan surat bukti pengakuan hak yang mengandung ketidakbenaran juga dapat menjadi penyebabnya, terutama di wilayah yang belum memiliki peta pendaftaran tanah yang resmi.

Kewenangan BPN dalam penyelesaian sengketa pertanahan, khususnya yang berkaitan dengan pembatalan sertifikat tanah, bersumber dari kewenangan atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Penyelesaian sengketa melalui pembatalan sertifikat dilakukan apabila dalam proses penerbitan sertifikat ditemukan adanya cacat administrasi.

Di samping itu, selain kewenangan atribusi, BPN juga mempunyai kewenangan delegasi, yakni pelimpahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. BPN Pusat dapat mendelegasikan kewenangannya kepada BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk menangani dan menyelesaikan berbagai sengketa pertanahan yang terjadi di wilayahnya. Kewenangan BPN di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam mengeluarkan keputusan pembatalan sertifikat didasarkan pada kewenangan delegasi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Selain peraturan perundang-undangan yang telah dijelaskan di atas, BPN juga mempunyai berbagai kewenangan lain terkait penyelesaian sengketa pertanahan akibat overlapping ownership, yakni menampung seluruh pengaduan yang masuk dari masyarakat terkait dengan sengketa pertanahan akibat overlapping ownership; mengumpulkan dan menganalisis berbagai data yang relevan dengan sengketa guna memperjelas dan memberikan pemahaman terhadap pokok permasalahan dalam sengketa tersebut; mengeluarkan keputusan atas penyelesaian sengketa mengenai keputusan pembatalan hak serta sertifikat yang

secara jelas telah terbukti cacat secara administrasi pada awal dikeluarkannya sertifikat tersebut; memberikan fasilitas mediasi bagi para pihak yang tengah bersengketa dan dapat berakhir dengan kesepakatan di antara kedua belah pihak yang bersengketa; dan menangani pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa kepemilikan tanah karena mengalami kerugian dengan menyediakan mekanisme penyelesaian melalui jalur litigasi (melalui pengadilan) maupun non-litigasi (di luar pengadilan).

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh Badan Pertanahan Nasional

Sengketa pertanahan merupakan permasalahan yang rumit dan telah berlangsung lama. Persoalan ini melibatkan banyak pihak, seperti masyarakat, pemerintah, perusahaan, hingga lembaga-lembaga terkait. Bahkan, meskipun tanah telah terdaftar secara resmi, hal tersebut tidak menutup kemungkinan timbulnya permasalahan bagi masyarakat.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) memegang peranan penting dalam menjaga ketertiban serta keadilan terkait pemanfaatan dan kepemilikan tanah, mengingat keragaman struktur kepemilikan serta kepentingan di dalamnya.

Mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan oleh BPN mengikuti beberapa tahapan yang wajib mengikuti prosedur hukum yang telah ditetapkan. Prosedur tersebut berlandaskan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, berupa:

1). Penerimaan dan Distribusi Pengaduan

Kelompok masyarakat, badan hukum, instansi pemerintah, ataupun unit teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah (tingkat provinsi) dan Kantor Pertanahan (tingkat kabupaten/kota) diajukan melalui loket penerimaan surat pengaduan, loket penerimaan pengaduan secara langsung, maupun lewat daring kepada Kementerian, Kantor Wilayah, dan/atau Kantor Pertanahan.

2). Penanganan dan Penyelesaian Sengketa

Terdiri dari pengkajian kasus (dilakukan guna memudahkan memahami kasus yang ditangani dan dituangkan dalam bentuk telaahan staf yang mencakup judul, pokok permasalahan, riwayat kasus, data atau dokumen yang tersedia, klasifikasi kasus, dan hal lain yang dianggap penting), gelar awal (bertujuan untuk menentukan instansi atau lembaga ataupun pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dan/atau kepentingan terkait kasus yang ditangani, merumuskan rencana penanganan, menentukan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan, menentukan data yuridis, data fisik, data lapangan serta bahan yang diperlukan, menyusun rencana kerja penelitian, serta menentukan target dan waktu penyelesaian), penelitian, ekspos hasil penelitian (digunakan untuk menyampaikan data atau bahan keterangan yang menjelaskan status hukum produk hukum maupun posisi hukum masing-masing pihak serta dituangkan dalam berita acara yang berisi kesimpulan dan rekomendasi), rapat koordinasi (dilaksanakan untuk memperoleh masukan ahli atau instansi/lembaga terkait yang berkompeten dan menghasilkan kesimpulan berupa penyelesaian kasus atau

rekomendasi/petunjuk. Jika menghasilkan penyelesaian kasus, maka akan ditindaklanjuti dengan gelar akhir. Akan tetapi, jika yang dihasilkan ialah rekomendasi/petunjuk, maka dilakukan penelitian/pengumpulan data atau bahan keterangan tambahan lalu akan dilakukan gelar akhir), gelar akhir, dan penyelesaian kasus.

Penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi atau Alternative Dispute Resolution (ADR) pada hakikatnya sejalan dengan nilai-nilai kekeluargaan yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Mekanisme ini berbeda dengan proses peradilan yang sering kali menimbulkan suasana konfrontatif atau memperuncing konflik. Dalam praktiknya, penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan kerap menjadi alternatif utama karena dianggap lebih sederhana, cepat, dan efisien dari segi biaya dibandingkan dengan penyelesaian melalui jalur litigasi. Selain pertimbangan efektivitas, masyarakat juga menilai bahwa proses peradilan sering kali rentan terhadap penyimpangan, di mana pihak yang mempunyai kekuasaan atau pengaruh lebih besar berpotensi memenangkan sengketa.

Adapun beberapa cara yang dapat ditempuh dalam penyelesaian sengketa tanah melalui jalur di luar Pengadilan atau Alternative Dispute Resolution (ADR), yakni:

Negosiasi (Negotiation)

Negosiasi ialah salah satu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan (Alternative Dispute Resolution/ ADR) yang dilakukan secara langsung antara para pihak tanpa adanya pihak ketiga sebagai perantara. Proses ini dilakukan melalui perundingan untuk mencapai kesepakatan bersama yang adil dan saling menguntungkan. Keberhasilan negosiasi sangat bergantung pada itikad baik kedua belah pihak, kemampuan mereka dalam mencari solusi, serta pemahaman terhadap pokok permasalahan yang diperdebatkan. Meskipun dianggap efektif dan efisien, tetapi negosiasi juga memiliki kelemahan seperti adanya ketimpangan kekuasaan, proses yang lama, serta risiko kegagalan apabila masing-masing pihak tetap bersikeras pada pendiriannya.

Konsiliasi (Conciliation)

Konsiliasi ialah metode penyelesaian sengketa secara damai dengan bantuan pihak ketiga netral yang disebut konsiliator, yang disepakati oleh para pihak yang bersengketa. Tugas konsiliator adalah menengahi perbedaan kepentingan para pihak dan memberikan usulan penyelesaian dalam jangka waktu maksimal 30 hari kerja. Apabila tercapai kesepakatan, maka dibuatlah perjanjian damai yang dapat didaftarkan ke pengadilan agar memiliki kekuatan hukum tetap. Jika tidak tercapai kesepakatan, konsiliator tetap memberikan rekomendasi atau anjuran tertulis. Mekanisme ini mengedepankan pendekatan kekeluargaan dan memiliki kemiripan dengan mediasi, namun konsiliator berperan lebih aktif dalam memberikan solusi.

Mediasi (Mediation)

Mediasi ialah proses penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga netral, yaitu mediator, yang bertugas memfasilitasi komunikasi dan perundingan antara para pihak tanpa memberikan keputusan yang mengikat. Dasar utama dari

mediasi adalah mencapai keputusan yang bersifat win-win solution, di mana kedua belah pihak sama-sama diuntungkan tanpa memihak salah satu pihak. Dalam mediasi, mediator membantu para pihak untuk memahami inti persoalan, mengevaluasi alternatif penyelesaian, dan mencapai kesepakatan bersama berdasarkan prinsip sukarela. Hasil akhir dalam mediasi sepenuhnya ditentukan oleh para pihak yang bersengketa. Sebagai bentuk penyelesaian non-litigasi, mediasi dianggap efektif karena mengutamakan dialog terbuka serta hasil yang didasarkan pada kesepakatan bersama.

Arbitrase (Arbitration)

Arbitrase ialah mekanisme penyelesaian sengketa di mana keputusan akhir ditetapkan oleh pihak ketiga yang disebut arbiter, yang dipilih berdasarkan kesepakatan para pihak atau melalui lembaga arbitrase resmi. Putusan arbitrase bersifat final, mengikat secara hukum, dan harus didaftarkan ke pengadilan dalam waktu paling lambat 30 hari sejak diucapkan agar dapat dilaksanakan. Proses ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam kasus sengketa pertanahan, BPN juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyelesaian berdasarkan peraturan internal, seperti Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016, yang mengatur prosedur penyelesaian kasus pertanahan secara menyeluruh, mulai dari tahap negosiasi, mediasi, hingga gelar perkara.

Hambatan Yang Dihadapi Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Akibat Overlapping Ownership

Meskipun terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan serta telah dibentuknya Badan Pertanahan Nasional (BPN), tetapi dalam pelaksanaannya BPN masih mengalami berbagai hambatan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan akibat overlapping ownership.

Berikut ini hambatan-hambatan yang dihadapi BPN dalam menyelesaikan sengketa pertanahan akibat overlapping ownership, yaitu:

Pertama, dari aspek kelembagaan, hambatan yang paling menonjol ialah jumlah petugas BPN yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah kasus yang harus ditangani serta keterbatasan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki keahlian di bidang hukum agraria, administrasi pertanahan, dan teknologi geospasial. Banyak petugas BPN di tingkat daerah belum memperoleh pelatihan teknis yang memadai terkait mekanisme penyelesaian sengketa, penggunaan sistem digital pertanahan, serta pemahaman atas hukum agraria modern. Kondisi ini diperparah dengan distribusi SDM yang tidak merata antara kantor pusat, kantor wilayah, dan kantor pertanahan kabupaten/kota, sehingga penyelesaian kasus sering kali berjalan lambat dan tidak konsisten di berbagai daerah.

Dari aspek teknis, BPN masih menghadapi persoalan mendasar terkait sistem peta pertanahan dan digitalisasi data. Meskipun pemerintah telah meluncurkan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Sistem

Pendaftaran Tanah Elektronik (SPT Elektronik), tetapi implementasinya belum sepenuhnya optimal. Banyak daerah yang masih menggunakan peta analog atau semi-digital, sehingga rentan menimbulkan overlapping (tumpang tindih) bidang tanah dan kesalahan dalam penentuan batas wilayah. Selain itu, data pertanahan juga sering kali tidak sinkron antara kantor wilayah dan kantor pusat sehingga mempersulit proses verifikasi dan validasi kepemilikan. Keterbatasan infrastruktur teknologi informasi dan minimnya integrasi dengan instansi lain seperti pemerintah daerah, Kementerian Kehutanan, kepolisian, dan pengadilan turut menghambat efektivitas BPN dalam melakukan pembaruan data secara real-time.

Sementara itu, dari aspek sosial hukum, rendahnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran tanah dan prosedur hukum yang benar menjadi persoalan serius. Banyak masyarakat yang masih mengandalkan pihak ketiga atau calo dalam proses pendaftaran tanah, yang kemudian membuka peluang munculnya praktik manipulasi data dan mafia tanah. Fenomena ini menyebabkan terjadinya sengketa kepemilikan yang berlarut-larut karena data kepemilikan tanah menjadi tidak akurat dan sulit diverifikasi. Tidak hanya itu, budaya hukum masyarakat yang masih cenderung mengabaikan dokumen formal dan mengandalkan kesepakatan lisan menambah kompleksitas sengketa yang harus diselesaikan oleh BPN. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) huruf a dan e Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, setiap pejabat pemerintahan wajib menjamin kepastian hukum serta tidak menyalahgunakan wewenang dalam menjalankan tugasnya. Ketentuan ini menegaskan bahwa kesalahan administratif, baik yang bersumber dari kelalaian maupun kurangnya ketelitian dalam proses pendaftaran tanah, merupakan bentuk penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan masyarakat dan menurunkan kepercayaan publik terhadap integritas BPN.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik simpulan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan akibat overlapping ownership. Kewenangan tersebut bersumber dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Selain itu, kewenangan BPN mencakup menampung seluruh pengaduan yang masuk dari masyarakat terkait dengan sengketa pertanahan akibat overlapping ownership, mengumpulkan berbagai data yang relevan dengan sengketa, menganalisis data yang telah diperoleh, mengeluarkan keputusan atas penyelesaian sengketa mengenai keputusan pembatalan hak serta sertifikat yang secara jelas telah terbukti cacat secara administrasi pada awal dikeluarkannya sertifikat tersebut, memberikan fasilitas mediasi bagi para pihak yang tengah bersengketa, dan menangani pihak-pihak, baik individu maupun lembaga, yang terlibat dalam sengketa kepemilikan

tanah karena mengalami kerugian dengan menyediakan mekanisme penyelesaian melalui jalur litigasi (melalui pengadilan) maupun non-litigasi (di luar pengadilan). Mekanisme penyelesaian konflik pertanahan yang dilakukan oleh BPN mencakup beberapa tahapan sistematis yang tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang meliputi penerimaan dan distribusi pengaduan, serta penanganan dan penyelesaian sengketa (mencakup pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi, gelar akhir, dan penyelesaian kasus). Selain itu, adanya Alternative Dispute Resolution (ADR), seperti negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase.

Adapun hambatan-hambatan yang dihadapi oleh BPN dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Akibat Overlapping Ownership antara lain (1) Dari aspek kelembagaan, hambatan yang paling menonjol ialah jumlah petugas BPN yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah kasus yang harus ditangani serta keterbatasan kompetensi Sumber Daya Manusia yang memiliki keahlian di bidang hukum agraria, administrasi pertanahan, dan teknologi geospasial, (2) Dari aspek teknis, meskipun pemerintah telah meluncurkan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Sistem Pendaftaran Tanah Elektronik (SPT Elektronik), tetapi implementasinya belum sepenuhnya optimal. Banyak daerah yang masih menggunakan peta analog atau semi-digital, sehingga rentan menimbulkan overlapping (tumpang tindih) bidang tanah dan kesalahan dalam penentuan batas wilayah, dan (3) Dari aspek sosial hukum, rendahnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran tanah dan prosedur hukum yang benar menjadikan banyak masyarakat masih mengandalkan pihak ketiga atau calo dalam proses pendaftaran tanah, yang kemudian membuka peluang munculnya praktik manipulasi data dan mafia tanah.

DAFTAR RUJUKAN

- Ali, A., Junus, N., & Elfikri, N. F. (2025). Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Tumpang Tindih Penguasaan Kepemilikan Tanah di Kecamatan Bulango Utara, Desa Tuloa, Kabupaten Bone Bolango. *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum dan Ilmu Sosial*, 3(1), 10-21. <https://doi.org/10.70292/pchukumsosial.v3i1.127>
- Bekak, R. Y. T., Stefanus, K. Y., & Udju. H. R. (2023). Fungsi Badan Pertanahan Nasional Dalam Kaitannya Dengan Pendaftaran Tanah (Studi Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Kupang). *Artemis Law Journal*, 1(1), 49-58. <https://doi.org/10.35508/alj.v1i1.13333>
- Benuf, K., & Azha, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Jurnal Gema Keadilan*, 7(1), 20-32. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>
- Dewi, N. M. T. (2022). Penyelesaian Sengketa Non Litigasi dalam Penyelesaian Sengketa Perdata. *Jurnal Analisis Hukum*, 5(1), 81-89. <https://doi.org/10.38043/jah.v5i1.3223>
- Fredy, F., Madiung, B., & Tira, A. (2025). Analisis Pelaksanaan Tanggung Jawab

-
- Kantor Pertanahan Kabupaten Mamuju Tengah Atas Terjadinya Sengketa Tanah yang Bersertifikat Ganda. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 7(2), 189-201. <https://doi.org/10.35965/ijlf.v7i2.6092>
- Ilham, Rosidin, A., & Sarif, A. (2025). Problematika Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum Presiden Republik Indonesia Tahun 2024 Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Jurnal Halu Oleo Law Review*, 9(1), 27-41. <https://doi.org/10.33561/holrev.v9i1.130>
- Lumenta, A. I. (2018). Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terhadap Tumpang Tindih Kepemilikan Tanah. *Jurnal Lex Et Societatis*, 6(7), 31-40. <https://doi.org/10.35796/les.v6i7.21602>
- Luvianti, T., & Rasji, R. (2023). Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah yang Tumpang Tindih (Overlapping) Kepemilikan (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 221 PK/PDT/2014). *UNES Law Review*, 6(2), 5076-5083. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1336>
- Pranoto, B. I., & Sunarno, S. (2020). Upaya Hukum Penyelesaian Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda di Kota Yogyakarta. *Jurnal Media of Law and Sharia*, 1(3), 176-186. <https://doi.org/10.18196/mls.v1i3.9500>
- Ramadhan, A. F., Hafiz, A., Nabila, A. N., Ronggur, A., & Dewinta, C. (2024). Analisis dinamika keadilan lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam: Studi kasus pencapaian hak tanah masyarakat Desa Wadas terhadap rencana pembangunan Bendungan Bener. *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial*, 3(2), 331-351. <https://doi.org/10.55606/jhps.v3i2.3825>
- Rasmawati, I., Laturette, A. I., & Radjawane, P. (2022). Kedudukan Badan Pertanahan Nasional Sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1), 47-68. <https://doi.org/10.47268/tatohi.v2i1.896>
- Retor, Z. A. (2024). Tinjauan Yuridis Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020. *Lex Administratum*, 12(5), 13. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/57810>
- Sitohang, E., & Siambaton, T. (2021). Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah. *Jurnal Hukum PATIK*, 10(1), 61-68. <https://doi.org/10.51622/patik.v10i1.223>
- Subrata, R. (2023). Can Alternative Dispute Resolution Mechanisms Revolutionize Conflict and Dispute Resolution in Indonesia?. *Litigasi*, 24(1), 151-164. <https://journal.unpas.ac.id/index.php/litigasi/article/view/7198>
- Sukmawan, Y., & Damayanti, D. (2025). Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris sebagai Strategi Penguatan Perspektif Kajian Ilmu Hukum. Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Jakarta: Berita Negara *Notary Law Journal*, 4(3), 114-128. <https://repositori.ulm.ac.id/handle/123456789/36896>
- Syahrudin, S., & Habibah, H. (2021). Budidaya Rumput Laut dalam Meningkatkan

- Pendapatan Ekonomi Masyarakat (Studi Kasus di Desa Laju Kecamatan Langgudu Kabupaten Bima). *Jurnal Pendidikan IPS*, 11(2), 101-106. <https://doi.org/10.37630/jpi.v11i2.513>
- Indonesia. (2016). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Jakarta: Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 569.
- Indonesia. (2020). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Jakarta: Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1369.
- Indonesia. (1997). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59.
- Indonesia. (2020). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 84.
- Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Indonesia. (1960). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.
- Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138.
- Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Chomzah, A. (2002). *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Harsono, B. (1999). *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan.
- Limbong, B. (2012). *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Susanti, D., & Efendi, A. (2022). *Penelitian Hukum: Legal Research*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Naibaho, P. G. A. (2025). *Kepastian Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan Terhadap Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik atas Tanah (Studi Kasus Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun)* (Doctoral dissertation, Universitas Medan Area), hal. 22.