

ARGUMENTASI HUKUM PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGGUGAT BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Muhammad Hikmat Sudiadi

Universitas Pasundan, Bandung

badugang_jaya@yahoo.co.id

Muhammad Isa Abdil Aziz Yanatama

Universitas Komputer Indonesia, Bandung

muhammad.isayanatama@gmail.com

Received: 02 April 2025 | Last Revised: 15 Mei 2025 | Accepted: 30 Mei 2025

Abstrak

Konflik pertanahan antara Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan fenomena yang terus meningkat dalam praktik pemerintahan di Indonesia, khususnya dalam konteks penguasaan aset daerah, penetapan hak atas tanah, dan sertifikasi lahan strategis. Meskipun sama-sama merupakan entitas negara, Pemerintah Daerah kerap kali terpaksa menempuh jalur litigasi administratif untuk mempertahankan hak-hak hukum dan kepentingan publik daerah atas tindakan atau keputusan BPN yang dianggap merugikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis bentuk dan substansi argumentasi hukum yang digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam menggugat BPN, mengidentifikasi dasar dan strategi hukum yang diterapkan, serta memberikan kerangka konseptual dan rekomendasi untuk memperkuat posisi hukum Pemerintah Daerah dalam konflik pertanahan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan analisis terhadap putusan pengadilan tata usaha negara yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan dalam struktur

argumentasi hukum, kurangnya konsistensi normatif, dan minimnya penggunaan prinsip-prinsip hukum administrasi negara menjadi faktor utama yang melemahkan posisi litigasi Pemerintah Daerah. Di sisi lain, keberhasilan gugatan sangat bergantung pada penguasaan dokumen administratif, penggunaan AUPB secara tepat, dan pemahaman terhadap relasi kewenangan pusat-daerah. Penelitian ini merekomendasikan pembentukan unit litigasi strategis di lingkungan Pemerintah Daerah, harmonisasi regulasi pertanahan, serta penguatan kapasitas hukum kelembagaan untuk menjamin keadilan teritorial dan perlindungan konstitusional atas aset publik daerah.

Kata kunci: Argumentasi Hukum, Gugatan Administratif, Konflik Pertanahan.

Abstract

Land disputes between local governments and the National Land Agency (BPN) have become an increasingly prominent issue in Indonesia, particularly in relation to the control of regional assets, the determination of land rights, and the certification of strategic areas. Despite both being state entities, local governments are often compelled to pursue administrative litigation to defend their legal rights and public interests against BPN decisions or actions deemed detrimental. This study aims to critically analyze the structure and substance of legal arguments employed by local governments in lawsuits against BPN, identify the legal bases and strategies utilized, and offer a conceptual framework and recommendations to strengthen the legal standing of local governments in land-related conflicts. This research employs normative legal methods using statutory, conceptual, and case approaches. Data collection was conducted through literature review and analysis of relevant administrative court decisions. The findings reveal that weaknesses in the structure of legal arguments, inconsistency in normative reasoning, and the limited application of principles of administrative law significantly undermine the litigation success of local governments. Conversely, successful cases are often supported by strong administrative documentation, precise use of general principles of good governance (AUPB), and a sound understanding of the center-region authority relationship. This study recommends the establishment of strategic litigation units within local governments, regulatory harmonization in land administration, and institutional legal capacity building to ensure territorial justice and constitutional protection of public assets at the regional level.

Keywords: Legal Argumentation, Administrative Lawsuit, Land Conflict.

I. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya strategis yang memiliki peran sentral dalam mendukung pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagai basis utama bagi aktivitas sosial, ekonomi, dan ekologis, penguasaan dan

pemanfaatan tanah menjadi prasyarat fundamental bagi terlaksananya program pembangunan infrastruktur, pelayanan publik, serta investasi daerah yang berkelanjutan (Wardani, 2018). Dalam konteks desentralisasi pemerintahan di Indonesia, pengelolaan tanah juga menjadi instrumen vital bagi Pemerintah Daerah dalam memperkuat kapasitas fiskal dan otonomi wilayahnya, terutama melalui optimalisasi aset daerah. Namun demikian, kompleksitas regulasi pertanahan dan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sering kali menghambat efektivitas pengelolaan tanah sebagai sumber daya pembangunan (Asher, 2002).

Pengaturan agraria di Indonesia menunjukkan kompleksitas yang tinggi sebagai akibat dari konfigurasi kewenangan yang terfragmentasi, di mana Badan Pertanahan Nasional (BPN) memegang otoritas sentral dalam administrasi pertanahan, sementara Pemerintah Daerah memiliki kepentingan langsung terhadap pemanfaatan, pengelolaan, dan perlindungan aset tanah dalam wilayah yurisdiksinya (Annisa et al., 2023). Ketimpangan struktural ini menciptakan ketegangan kelembagaan yang kerap kali berujung pada konflik yurisdiksi, terutama dalam hal penetapan hak atas tanah, sertifikasi aset milik daerah, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Kewenangan BPN yang terpusat, sebagaimana diatur dalam kerangka hukum nasional, tidak jarang mengabaikan konteks lokal dan perencanaan pembangunan daerah yang menjadi kewenangan otonom Pemerintah Daerah. Akibatnya, kebijakan atau keputusan administratif yang dikeluarkan oleh BPN dapat bertentangan dengan prioritas strategis daerah, menciptakan ketidakpastian hukum dan potensi sengketa yang merugikan kepentingan publik di tingkat lokal.

Dalam beberapa tahun terakhir, intensitas konflik dan sengketa pertanahan antara Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menunjukkan kecenderungan yang meningkat, khususnya dalam konteks penetapan hak atas tanah, sertifikasi aset milik daerah, dan penguasaan fisik atas lahan strategis. Perselisihan ini sering kali dipicu oleh ketidaksesuaian antara perencanaan tata ruang daerah dan kebijakan administratif yang dikeluarkan oleh BPN, yang dalam praktiknya tidak selalu merefleksikan kepentingan pembangunan lokal (Sadono, 2023). Salah satu isu krusial adalah keterlambatan atau penolakan BPN dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah milik Pemerintah Daerah, yang berdampak langsung pada ketidakpastian status hukum aset publik serta menghambat optimalisasi pemanfaatan lahan untuk kepentingan pelayanan masyarakat dan investasi daerah. Di sisi lain, penguasaan fisik lahan strategis oleh Pemerintah Daerah kerap dipersoalkan legalitasnya oleh BPN, terutama dalam kasus-kasus yang melibatkan tumpang tindih klaim, status tanah terlantar, atau eks tanah negara. Sengketa semacam ini tidak hanya menimbulkan inefisiensi administratif,

tetapi juga mengganggu stabilitas kelembagaan dan legitimasi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan.

Paradoks institusional dalam tata kelola pertanahan di Indonesia tampak nyata ketika Pemerintah Daerah, sebagai bagian dari entitas negara yang seharusnya bersinergi secara vertikal, justru terpaksa menempuh jalur gugatan hukum terhadap Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melindungi kepentingan hukumnya sendiri. Situasi ini mencerminkan ketegangan struktural dalam hubungan antarlembaga pemerintahan yang semestinya bekerja dalam satu kesatuan sistem administrasi negara. Dalam berbagai kasus, Pemerintah Daerah mengalami kerugian yuridis maupun ekonomis akibat keputusan BPN yang dinilai mengabaikan kepentingan daerah, seperti pembatalan sertifikat, penolakan pengakuan hak, atau pengalihan aset tanah strategis tanpa konsultasi dan koordinasi yang memadai. Ketika upaya administratif dan mediasi tidak menghasilkan penyelesaian yang adil, Pemerintah Daerah terpaksa mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara sebagai bentuk perlindungan terhadap aset publik yang menjadi bagian dari mandat konstitusionalnya.

Dalam menghadapi tindakan administratif Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dianggap merugikan kepentingan hukum dan aset Pemerintah Daerah, muncul pertanyaan mendasar mengenai bagaimana seharusnya argumentasi hukum dibangun secara sistematis, sahih, dan meyakinkan dalam kerangka gugatan tata usaha negara. Argumentasi hukum yang lemah atau tidak terstruktur tidak hanya berisiko menyebabkan gugatan ditolak, tetapi juga dapat memperlemah posisi yuridis Pemerintah Daerah dalam menegaskan haknya atas tanah yang disengketakan. Oleh karena itu, penting untuk merumuskan strategi argumentatif yang didasarkan pada dasar hukum yang kokoh, doktrin hukum administrasi negara yang relevan, dan preseden putusan pengadilan yang mendukung klaim daerah. Selain itu, pembangunan argumentasi hukum juga harus mempertimbangkan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (*good governance*), asas perlindungan terhadap hak-hak publik, serta doktrin keadilan substantif. Dalam konteks ini, penelitian ini menjadi relevan untuk menggali model konstruksi argumentasi hukum yang dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam menghadapi tindakan BPN secara litigatif, sekaligus berkontribusi pada penguatan tata kelola pertanahan yang lebih adil dan responsif.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam bentuk, struktur, dan landasan argumentasi hukum yang dibangun oleh Pemerintah Daerah dalam menggugat keputusan atau tindakan administratif Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dianggap merugikan kepentingan daerah. Melalui pendekatan normatif dan studi kasus terpilih, penelitian ini berupaya mengidentifikasi elemen-elemen kunci dalam konstruksi argumentasi yuridis yang digunakan dalam gugatan, termasuk analisis

terhadap dasar hukum, prinsip hukum administrasi negara, serta strategi litigasi yang diterapkan. Tujuan akhir dari penelitian ini adalah untuk merumuskan model argumentasi hukum yang tidak hanya memiliki validitas normatif, tetapi juga efektivitas strategis dalam memperkuat posisi Pemerintah Daerah di hadapan pengadilan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis terhadap pengembangan hukum administrasi negara dan kontribusi praktis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang responsif terhadap konflik agraria.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis argumentasi hukum Pemerintah Daerah dalam mengajukan gugatan terhadap Badan Pertanahan Nasional (BPN) atas dasar tindakan atau keputusan administratif yang dianggap merugikan kepentingan daerah. Tipe penelitian hukum ini bersifat preskriptif-analitis, yaitu tidak hanya menjelaskan norma hukum yang berlaku, tetapi juga merumuskan prinsip-prinsip argumentatif yang dapat digunakan untuk memperkuat posisi yuridis Pemerintah Daerah dalam konteks sengketa pertanahan.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), untuk mengidentifikasi dan menelaah norma-norma hukum positif yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta peraturan pelaksana lainnya terkait kewenangan BPN dan hak atas tanah;
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), untuk memahami teori dan doktrin hukum administrasi negara yang menjadi dasar dalam membangun argumentasi gugatan; dan
3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*), yang digunakan untuk mengkaji putusan-putusan pengadilan tata usaha negara (PTUN) terkait gugatan yang diajukan oleh Pemerintah Daerah terhadap BPN, guna memperoleh gambaran konkret tentang pola argumentasi hukum yang digunakan serta pertimbangan hukum yang diambil oleh hakim.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah sumber-sumber hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta sumber hukum sekunder seperti literatur ilmiah, jurnal hukum, dan dokumen hukum resmi lainnya. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan data tambahan dari dokumen gugatan dan jawaban tergugat dalam beberapa kasus relevan yang telah diputus oleh pengadilan.

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif-analitis dan interpretatif, yaitu dengan menguraikan substansi norma, menafsirkan keterkaitan antar norma dan prinsip hukum, serta menarik kesimpulan argumentatif yang logis dan sistematis. Analisis ini juga diarahkan untuk merumuskan model konstruksi argumentasi hukum yang dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah dalam menggugat tindakan administratif BPN secara sah dan efektif di hadapan pengadilan.

III. PEMBAHASAN

3.1. Konstruksi Argumentasi Hukum Pemerintah Daerah dalam Gugatan terhadap BPN: Tinjauan Kritis terhadap Bentuk dan Substansi

Dalam hukum administrasi negara, argumentasi hukum merupakan elemen esensial yang menentukan validitas gugatan serta daya ikat putusan terhadap tindakan atau keputusan administratif yang disengketakan (Feteris & Kloosterhuis, 2013). Dalam konteks gugatan Pemerintah Daerah terhadap Badan Pertanahan Nasional (BPN), bentuk dan substansi argumentasi hukum menjadi sangat menentukan, mengingat sengketa ini tidak hanya mencerminkan persoalan normatif antar-entitas negara, tetapi juga melibatkan pertarungan kepentingan strategis dalam penguasaan dan pengelolaan tanah sebagai aset publik.

Bentuk argumentasi hukum yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam praktiknya umumnya mengikuti struktur formal gugatan tata usaha negara, dengan menguraikan identitas para pihak, objek sengketa, kronologi peristiwa, serta petitum yang diajukan. Namun demikian, dari hasil telaah terhadap sejumlah dokumen gugatan dan putusan pengadilan yang relevan, ditemukan adanya kelemahan dalam aspek sistematika dan konsistensi logika argumentatif yang digunakan. Beberapa gugatan cenderung bersifat naratif, mengandalkan kronologi peristiwa tanpa membangun kerangka normatif yang kokoh. Hal ini menyebabkan argumen yang diajukan tidak mampu meyakinkan hakim mengenai adanya pelanggaran norma hukum atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) oleh BPN.

Dari segi substansi, sebagian besar argumentasi yang digunakan oleh Pemerintah Daerah bertumpu pada dugaan pelanggaran asas kepastian hukum dan asas perlindungan terhadap hak. Pemerintah Daerah umumnya berargumen bahwa keputusan BPN telah menghambat hak atas tanah yang telah dimanfaatkan secara faktual oleh daerah atau yang telah dianggarkan dalam rencana pembangunan daerah. Namun, dalam beberapa kasus, argumentasi ini tidak didukung dengan bukti administratif yang memadai, seperti dokumen kepemilikan, SK penetapan aset, atau

peraturan daerah yang secara eksplisit menetapkan status tanah sebagai aset pemerintah. Kelemahan ini sering kali menjadi celah yang dimanfaatkan oleh BPN untuk mendalilkan bahwa tindakan atau keputusan yang diambil telah sesuai prosedur dan tidak melanggar ketentuan hukum positif yang berlaku.

Dalam beberapa kasus yang berhasil dimenangkan oleh Pemerintah Daerah, terlihat bahwa kekuatan argumentasi terletak pada tiga aspek utama: (1) penggunaan dasar hukum yang tepat dan kontekstual, seperti penguatan posisi Pemerintah Daerah melalui Pasal 18 UUD 1945, UU Pemerintahan Daerah, dan doktrin tentang desentralisasi kewenangan; (2) argumentasi normatif yang terintegrasi dengan prinsip hukum administrasi negara, terutama pelanggaran terhadap AUPB; serta (3) pendekatan bukti administratif yang solid, termasuk dokumen perencanaan daerah, surat penguasaan fisik, hingga keputusan internal pemerintah yang menunjukkan intensi penguasaan tanah secara sah dan berkelanjutan.

Namun demikian, temuan penting lainnya adalah bahwa dalam sejumlah gugatan, Pemerintah Daerah belum sepenuhnya mampu memanfaatkan pendekatan argumentatif yang bersifat konseptual, seperti hak atas pemerintahan yang efektif (*effective governance rights*) dan doktrin perlindungan terhadap otonomi daerah, yang sejatinya dapat memperkuat posisi litigasi mereka dalam menghadapi dominasi kelembagaan BPN. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan mendesak bagi Pemerintah Daerah untuk membangun kapasitas hukum dalam perancangan argumentasi litigatif yang tidak hanya bersifat teknis-normatif, tetapi juga konseptual-strategis.

Dengan demikian, pembahasan ini menegaskan bahwa keberhasilan atau kegagalan gugatan Pemerintah Daerah terhadap BPN sangat ditentukan oleh kualitas argumentasi hukum yang dibangun, baik dari sisi bentuk (struktur, sistematika, logika) maupun substansi (dasar hukum, bukti pendukung, dan prinsip normatif yang diangkat). Penguatan kapasitas kelembagaan Pemerintah Daerah dalam menyusun argumentasi hukum yang berkualitas menjadi prasyarat mutlak untuk menjamin perlindungan atas aset publik dan otonomi daerah dalam tata kelola pertanahan nasional yang masih sentralistik.

3.2. Dasar Hukum, Strategi Hukum, dan Pertimbangan Yuridis Pemerintah Daerah dalam Menyikapi Kebijakan Pertanahan oleh BPN

Dalam sengketa pertanahan antara Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN), identifikasi terhadap dasar hukum, strategi hukum, dan pertimbangan yuridis yang digunakan oleh Pemerintah Daerah menjadi aspek kunci dalam membangun kekuatan gugatan. Sengketa tersebut pada umumnya berkisar pada

pembatalan hak atas tanah, penolakan penerbitan sertifikat tanah milik daerah, atau klaim tumpang tindih atas lahan strategis yang telah dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah. Dalam menghadapi kebijakan atau keputusan pertanahan dari BPN yang dianggap merugikan, Pemerintah Daerah menggunakan beragam instrumen hukum yang mencerminkan posisi yuridis, politik, dan administratifnya sebagai subjek hukum publik.

Dari sisi dasar hukum, Pemerintah Daerah umumnya mendasarkan klaimnya pada konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Ketentuan ini kemudian dielaborasi lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola sumber daya dan aset daerah, termasuk tanah. Di samping itu, Pemerintah Daerah juga merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya, khususnya dalam kaitannya dengan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara untuk kepentingan publik. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 juga kerap dijadikan acuan dalam menegaskan legalitas penguasaan aset tanah daerah.

Dalam hal strategi hukum, Pemerintah Daerah cenderung menempuh dua jalur utama: jalur administratif dan jalur litigasi. Jalur administratif dilakukan melalui keberatan administratif kepada BPN atau pengajuan permohonan peninjauan kembali terhadap keputusan yang dianggap merugikan. Namun, ketika jalur administratif tidak menghasilkan solusi, Pemerintah Daerah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan mendasarkan klaim pada pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kecermatan, kepastian hukum, tidak menyalahgunakan wewenang, dan perlindungan terhadap hak yang diperoleh secara sah (*legitimate expectation*). Strategi ini juga sering diperkuat dengan pembuktian melalui dokumen legal administratif seperti surat keputusan kepala daerah, berita acara penguasaan fisik tanah, hingga rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang menunjukkan niat dan legitimasi penguasaan lahan oleh daerah.

Adapun dari sisi pertimbangan yuridis, Pemerintah Daerah dalam beberapa kasus telah mengembangkan pendekatan argumentatif yang lebih canggih dengan mengangkat isu ketimpangan kewenangan antara pemerintah pusat (dalam hal ini BPN sebagai instansi vertikal) dan Pemerintah Daerah sebagai representasi otonomi. Argumen ini digunakan untuk menunjukkan adanya pelanggaran prinsip konstitusional tentang *distribution of power* dalam sistem pemerintahan desentralistik. Selain itu,

beberapa pertimbangan yuridis yang sering diajukan meliputi: (1) potensi kerugian keuangan daerah akibat pembatalan hak atas tanah atau penolakan sertifikasi, (2) pengabaian prinsip partisipasi dan konsultasi dalam pengambilan keputusan pertanahan, serta (3) ketidakjelasan prosedur administratif yang dilalui oleh BPN sebelum mengeluarkan keputusan yang disengketakan (Prasetyo, 2021).

Meski demikian, efektivitas dari dasar dan strategi hukum tersebut sangat tergantung pada kualitas penguasaan dokumen administratif, konsistensi argumentasi dalam gugatan, serta pemahaman terhadap doktrin hukum administrasi negara. Terdapat kasus di mana Pemerintah Daerah gagal mengaitkan antara kerugian faktual dengan pelanggaran prosedural atau substantif yang dilakukan oleh BPN, sehingga argumentasi hukum tidak cukup kuat untuk dikabulkan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kapasitas hukum dalam tubuh birokrasi daerah, termasuk penyusunan *legal brief* yang terstruktur dan berbasis prinsip-prinsip hukum publik yang progresif.

Dalam konteks ini, penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan Pemerintah Daerah dalam menghadapi kebijakan pertanahan BPN sangat ditentukan oleh kemampuan membangun koherensi antara dasar hukum yang digunakan, strategi litigasi yang dipilih, dan pertimbangan yuridis yang dirumuskan secara presisi. Penataan ulang relasi kelembagaan dan kejelasan yurisdiksi dalam sistem hukum pertanahan nasional menjadi salah satu rekomendasi penting yang mengemuka dari temuan ini, guna menghindari konflik berulang dan menjamin efektivitas otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya pertanahan.

3.3. Kerangka Konseptual dan Rekomendasi Penguatan Posisi Hukum Pemerintah Daerah dalam Sengketa Pertanahan melalui Gugatan Administratif

Konflik pertanahan antara Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) mencerminkan tidak hanya ketidakharmonisan kewenangan dalam sistem pemerintahan, tetapi juga lemahnya instrumen konseptual yang dapat dijadikan dasar bagi Pemerintah Daerah dalam memperjuangkan kepentingan hukumnya melalui mekanisme gugatan administratif. Dalam konteks ini, perlu dirumuskan suatu kerangka konseptual yang mampu menjelaskan secara sistematis landasan normatif, doktrinal, dan strategis yang dapat memperkuat posisi hukum Pemerintah Daerah sebagai subjek hukum publik dalam relasi yang cenderung asimetris dengan instansi vertikal negara.

Kerangka konseptual yang diusulkan dalam penelitian ini dibangun dari tiga pilar utama. Pertama, reafirmasi prinsip otonomi daerah sebagai hak konstitusional yang memiliki dimensi hukum publik yang setara dengan kewenangan administratif BPN. Hal ini menuntut pembacaan ulang terhadap Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar

konstitusional atas keberadaan dan kewenangan Pemerintah Daerah, yang tidak dapat dikesampingkan oleh tindakan administratif lembaga pusat. Dalam konteks sengketa pertanahan, otonomi daerah harus dipahami sebagai bentuk legitimasi atas penguasaan dan pengelolaan tanah untuk kepentingan publik, bukan semata-mata sebagai pelimpahan kewenangan administratif.

Kedua, perlu ditanamkan pemahaman yang kuat mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai dasar formil dan materiil dalam membangun gugatan administratif. Asas kepastian hukum, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, dan perlindungan terhadap hak yang diperoleh secara sah (*legitimate expectation*) merupakan titik tolak argumentasi normatif yang dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk membuktikan bahwa tindakan atau keputusan BPN bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan administrasi negara. Pemanfaatan AUPB ini juga perlu didukung dengan logika hukum yang komprehensif dan tidak semata bersifat deskriptif, melainkan juga interpretatif dan preskriptif.

Ketiga, kerangka konseptual ini juga menekankan pentingnya teori relasi antarlembaga negara dalam sistem desentralisasi, khususnya dalam perspektif *checks and balances* antarentitas pemerintahan. Pemerintah Daerah bukanlah subordinat absolut dari pemerintah pusat, melainkan mitra konstitusional dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan. Oleh karena itu, dalam hal terjadi tindakan administratif BPN yang menghambat fungsi dan hak Pemerintah Daerah, mekanisme gugatan tidak hanya dilihat sebagai bentuk perlawanan hukum, tetapi sebagai wujud pengawasan horizontal terhadap pelaksanaan kewenangan negara. Dengan demikian, gugatan administratif yang diajukan Pemerintah Daerah juga memiliki fungsi korektif terhadap struktur hukum yang sentralistik dan cenderung mengabaikan keberagaman kebutuhan lokal.

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah strategis untuk memperkuat posisi hukum Pemerintah Daerah dalam konflik pertanahan. Pertama, Pemerintah Daerah perlu membentuk *unit litigasi strategis* atau *legal task force* yang memiliki kapasitas dalam menyusun konstruksi gugatan administratif berbasis doktrin hukum administrasi negara. Kedua, diperlukan penyusunan *standard operating procedure (SOP)* penyelesaian konflik aset tanah yang melibatkan unsur koordinasi interlembaga, pengamanan dokumen aset, dan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa sebelum menempuh jalur litigasi. Ketiga, perlu dilakukan harmonisasi peraturan teknis antara Kementerian Agraria/BPN dan Kementerian Dalam Negeri agar tidak terjadi tumpang tindih atau konflik regulasi terkait status dan penguasaan tanah milik Pemerintah Daerah.

Terakhir, sebagai langkah jangka panjang, penting untuk mendorong reformasi kelembagaan dan perundang-undangan dalam sistem pertanahan nasional agar

mencerminkan prinsip keadilan teritorial dan tidak lagi menempatkan Pemerintah Daerah sebagai pihak yang inferior secara hukum. Reformasi ini harus berlandaskan pada prinsip *territorial equity*, yaitu kesetaraan yurisdiksi dan akses hukum antara pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya strategis, termasuk tanah. Dengan demikian, mekanisme gugatan administratif dapat menjadi instrumen pembaruan hukum yang efektif dalam memperkuat tata kelola pertanahan yang lebih adil, responsif, dan konstitusional.

IV. PENUTUP

Dalam menghadapi keputusan atau tindakan administratif Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dianggap merugikan, Pemerintah Daerah belum sepenuhnya membangun argumentasi hukum yang kuat, sistematis, dan berbasis pada prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Variasi dalam bentuk dan substansi gugatan, kelemahan dalam pembuktian normatif dan administratif, serta belum terbangunnya kerangka konseptual yang solid menjadi kendala utama dalam memperjuangkan kepentingan daerah melalui jalur litigasi. Meskipun terdapat beberapa praktik gugatan yang berhasil, keberhasilan tersebut sangat dipengaruhi oleh konsistensi logika hukum, pemanfaatan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), serta kemampuan dalam mengintegrasikan legitimasi otonomi daerah ke dalam struktur argumentasi hukum. Dengan demikian, konflik pertanahan antara Pemerintah Daerah dan BPN bukan sekadar persoalan administratif, melainkan juga refleksi dari ketimpangan institusional dan perlunya penataan kembali relasi kewenangan dalam sistem pertanahan nasional.

Untuk memperkuat posisi hukum Pemerintah Daerah dalam sengketa pertanahan melalui mekanisme gugatan administratif, diperlukan strategi penguatan kelembagaan dan kapasitas hukum secara berkelanjutan. Pemerintah Daerah disarankan untuk membentuk unit litigasi strategis yang memiliki pemahaman mendalam terhadap hukum administrasi negara dan mampu merumuskan argumentasi hukum yang presisi serta kontekstual. Di samping itu, perlu dilakukan harmonisasi regulasi antara pusat dan daerah terkait pengelolaan dan penguasaan tanah, agar tidak terjadi konflik kewenangan dan tumpang tindih kebijakan. Sebagai bagian dari reformasi sistemik, penting untuk mengembangkan model relasi kelembagaan yang lebih simetris dan menjamin keadilan teritorial dalam penguasaan sumber daya strategis. Penelitian lebih lanjut juga perlu diarahkan pada eksplorasi mekanisme alternatif penyelesaian sengketa pertanahan dan integrasi doktrin hukum publik yang adaptif terhadap dinamika otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan.

REFERENSI

- Annisa, Z. N., Karjoko, L., & Purwadi, H. (2023). Analisis Terkait Peran Dari Pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) Atas Terjadinya Tumpang Tindih Kepemilikan Tanah. *Proceeding Legal Symposium*, 1, 62–71. <https://doi.org/10.18196/pls.v1i1.89>
- Asher, M. G. (2002). The Role of Property Tax in Fiscal Decentralization in Indonesia. *Policy and Society*, 21(2), 26–41. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(02\)70007-6](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(02)70007-6)
- Feteris, E. T., & Kloosterhuis, H. (2013). Law and Argumentation Theory: Theoretical Approaches to Legal Justification. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2283092>
- Prasetyo, Y. (2021). Local Autonomy As a Form of Constitutional Reform In Aspirational Governance. *Pancasila and Law Review*, 2(1), 49–60. <https://doi.org/10.25041/plr.v2i1.2248>
- Sadono, A. H. (2023). Penanganan Masalah Pertanahan Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. *Rampai Jurnal Hukum (RJH)*, 2(1), 12–27. <https://doi.org/10.35473/rjh.v2i1.2255>
- Wardani, W. I. (2018). Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Kerangka Politik Hukum Agraria Nasional. *Hukum Dan Dinamika Masyarakat*, 15(2). <https://doi.org/10.36356/hdm.v15i2.684>