

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai salah satu sumber kekayaan alam memiliki hubungan erat sekali dengan kelangsungan hidup manusia. Manusia dalam kehidupan sehari-harinya senantiasa berhubungan dengan tanah. Antara manusia dan tanah merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya seperti perumahan, tempat melakukan kegiatan pertanian bahkan tempat untuk melakukan penguburan jenazah, manusia senantiasa berhubungan dengan tanah. Sehingga tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan manusia.

Di era Revolusi Industri 4.0 setiap negara dituntut untuk bisa bersaing secara global dalam berbagai bidang, baik di bidang ilmu pengetahuan, teknologi, industri, dan sebagainya. Setiap orang dituntut untuk bisa membenahi diri agar bisa mengikuti zaman yang semakin kompetitif. Dalam hal ini, negara melalui pemerintahannya juga dituntut bekerja lebih ekstra melakukan program-programnya, mewujudkan pembangunan nasionalnya, memajukan negara guna mencapai tujuan negara tersebut. Kemajuan yang harus dicapai negara Indonesia meliputi banyak bidang yakni ekonomi, sosial, politik, budaya, hukum, dan sebagainya. Sebagai negara agraris, salah satu sektor yang harus diperhatikan tentu saja adalah bidang agrariannya. Sektor ini memiliki peran yang sangat strategis dalam pembangunan nasional karena selain terkait dengan rakyat juga terkait dengan lingkungan atau sumber daya alam sebagai salah satu sumber penghidupan

masyarakat. Pengelolaan di bidang agraria hingga saat ini masih hangat-hangat di peraturan belum sampai pada penerapan. Hal ini terlihat dari penerapan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang masih sangat jauh dari harapan. Meski Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 sudah berumur 58 tahun sejak diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, namun hingga kini keberadaan peraturan ini belum menunjukkan tanda-tanda akan ditegakkan sepenuhnya untuk mengatasi masalah-masalah agraria di Indonesia.¹

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria dalam Pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa *Dalam pengertian bumi, selain permukaan termasuk pula tubuh bumi yang berada dibawahnya serta yang berada dibawah air.* Secara konstitusional dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat (3) telah memberikan landasan bahwa *bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasi Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.*²

Mengingat pentingnya tanah bagi keberlangsungan hidup manusia, maka diperlukan aturan tentang pemanfaatan, kepemilikan, dan perilaku yang berkaitan dengan hal tersebut serta mempunyai tujuan untuk menghindarkan pihak yang bersangkutan dari permasalahan atau sengketa yang berkaitan dengan pemanfaatan dan perbuatan yang melawan ketentuan yang dibuat oleh pemiliknya. Sehingga

¹ Ardhiba Shafa Sipayung, Jurnal *Mengawal Reforma Agraria Di Era Revolusi Industri 4.0 Ditinjau Dari Kacamata Hukum Administrasi Negara 2018*, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan. Diakses Pada Tanggal 15 Agustus Pukul 2:23

² Bachtiar Effendie, 1983, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan – Peraturan Pelaksananya*, Penerbit Alumni, Bandung, hal.1

pada tahun 1960 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau sering disebut dengan Undang-Undang Dasar Pokok Agraria (UUPA) yang menandakan bahwa tanah tersebut dikuasai negara.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum dan hak atas kepemilikan tanah, oleh sebab itu UUPA mengatur tentang pendaftaran tanah. Setiap pemilik tanah wajib melakukan pendaftaran atas tanah yang dimilikinya. Dengan mendaftarkan tanah maka keluarlah sertifikat tanda bukti kepemilikan atas tanah, dan dipastikan pemilik dapat menggunakan sepenuhnya hak atas tanah yang dimilikinya.

Kewajiban atas pendaftaran tanah diwilayah negara Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam Ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah ;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan pemeliharaan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan

dengan pendaftaran tersebut dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pengertian pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

"Serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya"³

Meskipun telah diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, praktek pendaftaran/persertifikatan hak atas tanah, banyak masyarakat yang belum mengetahui dan mematuhi aturan tersebut. Masyarakat banyak yang masih menggunakan peralihan jual beli tanah yang masih dilakukan dibawah tangan.⁴ Sehingga kurangnya kesadaran mereka mengakibatkan terjadinya sengketa pertanahan.

Permasalahan mengenai pertanahan yang terjadi sering disebabkan akibat saling klaim penguasaan hak atas tanah. Banyak permasalahan dalam bidang pertanahan yang pada akhirnya menjadi suatu sengketa.

Terjadinya sengketa pertanahan antara penduduk dengan pemerintah dapat berbentuk sebagai berikut:

1. Sengketa yang menyangkut tanah perkebunan yaitu berbentuk

³ Santoso Urip, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenamedia Grup, Jakarta,hal.13

⁴ Antonius Eka Dermawan, Ngusmanto, Mukhlis, 2014, *implementasi peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah di desa baning kota kecamatan sintang kabupaten sintang* ,Jurnal Tesis, Universitas Tanjungpura, Pontianak, hal. 23

pendudukan dan penyerobotan tanah-tanah perkebunan yang telah dilekati dengan Hak Guna Usaha (HGU), baik yang masih berlaku maupun yang sudah berakhir;

2. Sengketa yang berkaitan dengan kawasan hutan khususnya pemeberian Hak Penguasaan Hutan (HPH) atas kawasan hutan di mana terdapat tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat (tanah ulayat) serta yang berkaitan dengan kawasan pertambangan dan kawasan yang diklaim hutan tetapi senyatanya merupakan non hutan;
3. Sengekta yang berkaitan dengan tumpang tindih atau sengketa batas, tanah bekas hak milik adat (girik) dan tanah bekas hak eigendom;
4. Sengketa yang berkaitan dengan tukar menukar tanah bengkok desa/tanah kas desa, sebagai akibat perubahan status tanah bengkok desa/Tanah Kas Desa menjadi aset Pemda;
5. Sengketa yang berkaitan dengan tanah bekas partikelir yang saat ini dikuasai oleh berbagai instansi pemerintah;
6. Sengeketa yang berkaitan dengan putusan pengadilan yang tidak dapat diterima dan dijalankan⁵

Semua permasalahan tentunya memerlukan penyelesaian yang tuntas dan adil untuk para pihak. Suatu sengketa dapat diselesaikan oleh para pihak dengan dua cara yaitu melalui litigasi dan non litigasi. Jalur litigasi merupakan mekanisme dalam penyelesaian perkara melalui jalur pengadilan dengan menggunakan

⁵Syarief Elza, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*,Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hal.182.

pendekatan hukum melalui lembaga penegak hukum yang berwenang. Pada dasarnya jalur litigasi merupakan ultimun remidium yaitu upaya terakhir apabila penyelesaian sengketa diluar pengadilan tidak berhasil mendapatkan jalan keluar.

Sedangkan jalur non litigasi merupakan penyelesaian sengketa diluar pengadilan melalui lembaga-lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternatif Dispute Resolution/ADR*), seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase. Dalam sengketa pertanahan, BPN dapat menyelenggarakan mediasi sebagai salah satu sarana penyelesaian sengketa.

Proses mediasi tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Perkara Pertanahan Dalam Pasal 12 ayat 5 tentang Sengketa atau Konflik. bukan kewenangan Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kementerian dapat mengambil inisiatif untuk memfasilitasi penyelesaian Sengketa atau Konflik melalui Mediasi.⁶ Kemudian dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 1 angka (7) menyatakan: "*Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa dan konflik melalui perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.*"

Penyelesaian sengketa melalui bentuk mediasi, atas kesepakatan kedua pihak yang bersengketa, masalahnya akan diselesaikan melalui bantuan seseorang atau penasehat ahli maupun melalui seseorang mediator. Penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi mempunyai kelebihan dibandingkan dengan berperkara dipengadilan

⁶ Daniel Yudi Christanto, 2020, *Multiple Land Rights Certificate Case Settlement Review of Land Registration*" Sultan Agung Notaris Law Review (SANLaR) Volume 2 Issue 2, hal 126

karena penyelesaian dapat dilakukan secara cepat, biaya murah, serta waktu yang singkat sedangkan penyelesaian kasus pertanahan melalui jalur pengadilan mempunyai banyak kekurangan diantaranya prosedur yang rumit, biaya yang mahal serta memakan banyak waktu dan tenaga.

Para pihak yang bersengketa bisa terdiri atas satu orang atau lebih, dalam hal ini pihak yang berperan sebagai mediator merupakan satu kesatuan dengan pihak yang bersengketa dan bersifat tidak memihak. Dalam hal ini mediator hanya memfasilitasi para pihak dan para pihak yang bersengketa sendirilah yang mengajukan jalan penyelesaiannya. Mediator merupakan perantara (penghubung atau penengah) bagi pihak-pihak yang bersengketa.⁷ Dalam hal ini mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa antara para pihak. Namun mediator sebagai penengah dapat memberikan usulan-usulan kompromi diantara para pihak untuk penyelesaian yang dapat memuaskan para pihak.

Mediator disini yang dimaksud adalah Badan Pertanahan Nasional yang merupakan badan tunggal yang mengurus mengenai masalah Pertanahan di Indonesia yang memiliki fungsi menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 3 huruf (e) bahwa BPN menyelenggarakan fungsi "*Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan*". Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

⁷ Absori, 2014, *Hukum Ekonomi Indonesia Beberapa Aspek Pengembangan pada Era Liberalisasi Perdagangan*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, hal.201

Pasal 2 ayat (1) huruf c menyebutkan bahwa, "*Penyelesaian Kasus Pertanahan dimaksudkan untuk: menyelesaikan Sengketa, Konflik, atau Perkara agar tanah dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.*"

Dapat dikatakan sengketa di bidang pertanahan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat dalam setiap tahunnya karena beberapa faktor seperti kondisi masyarakat yang semakin peduli dengan haknya, faktor tanah yang semakin lama semakin meninggi dan faktor kebutuhan masyarakat untuk memiliki masa depan yang lebih baik. Masyarakat juga mengatakan bahwa tanah merupakan sebuah investasi yang menjanjikan. Sehingga banyak pengaduan-pengaduan masalah pertanahan dan hampir semua aspek pertanahan dapat mencuat menjadi sumber sengketa pertanahan, seperti halnya keliru akan batas-batas tanah maupun keliru akan pemberian warisan.

Atas dasar beberapa permasalahan serta keterangan diatas, maka penulis tertarik untuk mengembangkan serta menelaah yang nantinya akan dituangkan dalam tulisan berbentuk skripsi dengan judul **“PERANAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL SEBAGAI MEDIATOR PARA PIHAK DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN DI KOTA SEMARANG (Studi di Kantor Pertanahan Kota Semarang)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses Badan Pertanahan Nasional menjadi sarana mediator dalam penyelesaian sengketa pertanahan?
2. Bagaimanakah kendala dan solusi Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini tujuan yang diharapkan dapat tercapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses Badan Pertanahan Nasional menjadi sarana mediator dalam penyelesaian sengketa pertanahan.
2. Untuk mengetahui kendala dan solusi Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah.

D. Kegunaan Penelitian

Dari berbagai hal yang telah diungkapkan di atas, peneliti diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam bidang hukum perdata khususnya dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk masyarakat dan pihak - pihak terkait dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan Nasional.

E. Terminologi

1. Peranan

Peranan adalah aspek dinamis yang berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memangku suatu posisi dan melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Jika seseorang menjalankan peran tersebut dengan baik, dengan sendirinya akan berharap bahwa apa yang dijalankan sesuai dengan keinginan diri lingkungannya. Peran secara umum adalah kehadiran di dalam menentukan suatu proses keberlangsungan.⁸

2. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 1 ayat (1) PP No 10 tahun 2006). Selanjutnya dalam Pasal 2 PP No 10 tahun 2006 dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Dengan adanya ketentuan peraturan pemerintah ini, maka secara jelas Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang pertanahan baik secara nasional maupun daerah.

3. Mediator

Menurut Pasal 1 ayat 5 KUHP yaitu adalah pihak yang bersifat netral dan tidak memihak, yang berfungsi membantu para pihak dalam mencari

⁸ Soerjono Soekanto, 2002, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, hal 242

berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa.

4. Pihak

Orang yang termasuk dalam satu lingkungan dan kepentingan⁹

5. Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Penyelesaian sengketa pertanahan adalah suatu penyelesaian sengketa yang bersangkutan dengan perkara pertanahan, yang dilakukan diluar pengadilan, hal tersebut disebabkan karena perbedaan pendapat anantara pihak bersengketa melauai kesepakatan para pihak yakni dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi maupun konsiliasi.

F. Metode Penelitian

Skripsi ini menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Macam pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis yaitu pengolahan data yang didasarkan pada hasil studi lapangan yang kemudian dipadukan dengan data yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga data yang diperoleh akan lebih akurat.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitik, yaitu penelitian untuk menyelesaikan masalah dengan cara mendeskripsikan masalah melalui pengumpulan data, kemudian dijelaskan dan selanjutnya diberi penilaian.

Dalam penelitian ini penulis memaparkan dan menjelaskan peranan badan

⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hal. 376

pertanahan nasional sebagai mediator para pihak dalam penyelesaian sengketa pertanahan di kota semarang

3. Sumber Data

Setiap penelitian membutuhkan data yang lengkap, yang dimaksud agar data yang terkumpul benar-benar memiliki validitas dan reabilitas yang cukup tinggi. Dalam penelitian penulis menggunakan dua data yaitu:

a. Data Primer

Merupakan sumber data yang diperoleh secara langsung dari pihak pertama. Data primer dalam laporan ini didapat melalui wawancara dengan pihak yang terkait. Wawancara merupakan suatu percakapan antara dua orang atau lebih yang sebelum melakukan proses wawancara segala pertanyaan sudah dipersiapkan. Wawancara dilakukan untuk mendapat informasi yang tepat dari narasumber.

b. Data Sekunder

1) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer adalah sumber hukum yang berlakunya bersifat mengikat, antara lain:

- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria
- b) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat (3)
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
- e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku, jurnal, makalah, skripsi dan artikel.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan ini didapat dari Kamus dan Ensiklopedi, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Bahasa Indonesia, dan Kamus Hukum.

4. Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah

a) Studi Kepustakaan

Studi Kepustakaan dilakukan dengan cara mencari dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin dan data sekunder lainnya yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi

b) Wawancara

Wawancara ialah tanya jawab dengan cara bertatap muka antara penulis dengan informan atau responden dalam penelitian di Kantor Pertanahan Kota Semarang

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Semarang

6. Metode Penyajian Data

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis yaitu dengan cara memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder dan kemudian melakukan penelitian terhadap data primer di lapangan.

7. Analisis Data Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan analisis kualitatif yaitu dengan cara data-data yang telah dikumpulkan atau diperoleh kemudian dianalisis. selanjutnya data tersebut dipahami untuk dapat memecahkan masalah dan menarik kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, sistematika penulisan yang digunakan mengacu pada buku pedoman penulisan karya ilmiah (skripsi) program S1 Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung. Sistematika dalam skripsi ini dibagi menjadi 4 bab, yang masing-masing bab ada kaitannya antara satu dengan yang lainnya. Sistematika ini bertujuan agar penelitian skripsi ini dapat terarah dan sistematis. Adapun gambaran yang lebih jelas mengenai skripsi ini akan diuraikan secara sistematis sebagai berikut:

BAB 1 : Pendahuluan

Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, terminologi, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini menjelaskan mengenai tinjauan umum badan pertanahan nasional, tinjauan umum mengenai mediasi, tinjauan umum sengketa, serta konsepsi Islam mengenai tanah dan sengketa tanah.

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam bab ini membahas rumusan masalah yang meliputi Bagaimana Badan Pertanahan Nasional menjadi sarana mediator dalam penyelesaian sengketa pertanahan, serta bagaimanakah kendala dan solusi Badan Pertanahan Nasional sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah.

BAB IV : Penutup

Dalam bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran yang diperlukan dari seluruh bab.