

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan aset yang sangat berharga bagi sebuah bangsa yang juga menjadi hak dasar bagi seseorang, tanah memegang peranan penting yang mampu menunjukkan kedaulatan bangsa yang bersangkutan. Pengambil alihan tanah oleh bangsa lain akibat penjajahan serta banyaknya konflik pertanahan yang timbul di dalam negeri akan berdampak negatif bagi pertumbuhan ekonomi, sosial dan politik dari negara yang bersangkutan.

Sebagai hak dasar, hak atas tanah sangat berarti sebagai tanda eksistensi, kebebasan, dan harkat diri seseorang. Di sisi lain, negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu walaupun hak itu tidak bersifat mutlak karena dibatasi oleh kepentingan orang lain, masyarakat dan negara.<sup>1</sup>

Penyelesaian sengketa diluar Pengadilan, telah diatur dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, salah satunya adalah mediasi. Efektifitas mediasi telah memberikan hal yang baru dalam bidang penyelesaian sengketa. Dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, manfaat, waktu dan biaya yang relatif ringan, akan lebih memberikan kepuasan bagi masyarakat yang bersengketa, penyelesaian sengketa

---

<sup>1</sup> Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, Hlm. 2.

di luar pengadilan juga terjamin kerahasiaannya. Kemudian hal yang terpenting adalah penyelesaian dilakukan secara damai, sehingga semua pihak yang bersengketa menjadi pemenang oleh karena putusan diambil berdasarkan kesepakatan dan menganut prinsip *win-win solution* sehingga penyelesaian sengketa bersifat tuntas (tidak semu).

Tujuan dari pengembangan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa adalah untuk memberikan forum bagi pihak-pihak untuk bekerja kearah kesepakatan sukarela dalam mengambil keputusan mengenai sengketa yang dihadapinya. Dengan demikian mediasi adalah merupakan sarana yang potensial untuk memperbaiki hubungan di antara pihak-pihak yang bersengketa.

Berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.

Efektivitas Badan Pertanahan Nasional ( selanjutnya disebut BPN ) sebagai badan pemerintah pyang menangani masalah pertanahan seharusnya dapat menyelenggarakan tugas dan fungsinya dengan baik, karena sebagai instansi yang terkait dengan masalah pertanahan tentunya masyarakat sangat mengharapkan agar masalah pertanahan dapat diselesaikan oleh BPN. Selain itu pihak BPN juga diharapkan sebagai penegak hukum Pertanahan Nasional yang secara konkrit tertuang dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaan lainnya yang berkaitan dengan masalah pertanahan.

Ketentuan yang tertuang secara umum dalam undang-undang, antara lain menjamin kepastian hukum baru akan berjalan dan tegak apabila BPN mampu menerjemahkan dan menerapkan ketentuan yang berlaku secara konsisten, adil dan bijaksana, oleh karena itu BPN diharapkan mampu menawarkan alternatif untuk menangani masalah pertanahan khususnya mengenai sengketa hak atas tanah yang pada dasarnya memang perlu mendapat perhatian penuh dalam penyelesaiannya.

Terbentuknya Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara pada Kantor Pertanahan tingkat Kabupaten atau Kota, dalam menjalankan tugas dan fungsinya BPN sebagai lembaga yang tidak hanya menangani masalah administrasi pertanahan tetapi juga sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari solusi menyelesaikan masalah sengketa hak atas tanah khususnya menyangkut penyelesaian sengketa tanah tanpa harus menempuh jalur pengadilan/litigasi.

Ketersediaan tanah yang terbatas jumlahnya tidak seimbang dengan kebutuhan manusia, inilah salah satu pemicu timbulnya konflik pertanahan. Di Indonesia, sengketa pertanahan yang ada diselesaikan melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun dari sekian banyaknya kasus yang masuk ke badan peradilan tersebut, banyak yang diselesaikan dengan hasil yang kurang memuaskan menurut Nurnaningsih Amriani<sup>2</sup> bahwa proses penyelesaian

---

<sup>2</sup> Nurmaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, Hlm. 40.

sengketa melalui pengadilan dianggap tidak dapat menyelesaikan masalah dan tidak memuaskan para pihak.

Hal ini disebabkan karena dalam suatu putusan ada pihak yang merasa menang dan ada pihak yang kalah (win-lose), dimana dengan adanya perasaan menang dan kalah tersebut tidak memberikan kedamaian pada salah satu pihak melainkan akan menumbuhkan dendam, permusuhan dan kebencian. Sehingga berkembanglah pandangan di masyarakat bahwa badan peradilan tidak optimal dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Akibatnya rasa keadilan dan kepastian hukum yang diharapkan masyarakat tersebut tidak terpenuhi, bahkan yang ada hanyalah persoalan baru yang dampaknya justru memperburuk kondisi yang ada. Sengketa hukum atas tanah tidak dapat dilepaskan dalam kaitannya dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia kita yaitu Negara Hukum yang berorientasi kepada kesejahteraan umum sebagaimana tersirat di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3</sup> Hal tersebut di atas diatur dalam Pasal 33 ayat (1-4) UUD 45, menentukan bahwa :

Ayat (1) :

“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”.

Ayat (2) :

“ Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara ”.

---

<sup>3</sup> Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991, Hlm. 1.

Ayat (3) :

“ Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ”.

Ayat (4) :

“ Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional ”.

Dengan bentuk negara demikian, maka setiap usaha pemerintah mau tidak mau akan memasuki hampir seluruh aspek kehidupan dan penghidupan rakyat, baik sebagai perorangan maupun sebagai masyarakat. Sehingga sudah tentu pembentukan hak dan kewajiban tidak dapat dihindarkan dan akan selalu terjadi. Warga masyarakat selalu ingin mempertahankan hak-haknya, sedangkan pemerintah juga harus menjalankan kepentingan terselenggaranya kesejahteraan umum bagi seluruh warga masyarakat.<sup>4</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui

---

<sup>4</sup> *Ibid*

musyawarah atau pengadilan. Menurut Badan Pertanahan Nasional, bahwa sengketa tanah adalah perbedaan pendapat mengenai :

1. keabsahan suatu hak,
2. pemberian hak atas tanah, dan
3. pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi Badan Pertanahan Nasional.

Tidak semua masalah harus diselesaikan lewat persidangan atau pengadilan. Saat ini telah lahir penyelesaian sengketa non litigasi, yaitu *Alternative Dispute Resolution* (selanjutnya disebut dengan ADR), salah satunya dengan menggunakan mediasi di mana keberpihakan seorang mediator tidak terjadi dalam persoalan mediasi. Hal mana telah diatur secara implisit dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Upaya penyelesaian hukum mengenai perselisihan atau sengketa tanah di atur dalam Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Perpres No. 10 Tahun 2006) pada Pasal 3 angka 14 dan 15 tersebut menyatakan bahwa Kepala BPN mempunyai tugas pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan dan pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan. Sebagai tindak lanjut Pasal 3 angka 14 dan 15 Perpres No. 10 Tahun 2006, Kepala BPN mengeluarkan Keputusan Kepala BPN RI No. 34 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis

Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang telah diganti dengan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Penyelesaian sengketa diluar pengadilan, termasuk yang diatur dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, diantaranya adalah :

1. Konsultasi.
2. Negosiasi.
3. Mediasi.
4. Konsiliasi.

Bahwa sejak tanggal 1 Januari 2015 hingga 31 Desember 2015, jumlah sengketa yang diregistrasi oleh Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Pangkalpinang sebanyak 3 ( tiga ) kasus, yang terdiri dari :

1. 1 (satu) Kasus Tanah yang dilaporkan oleh Pihak Pelapor yang berdomisili di Kelurahan Air Itam Kecamatan Bukit Intan pada BPN Kota Pangkalpinang, dengan bukti berupa Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Hak Atas Tanah / atau lebih dikenal oleh masyarakat dengan nama Surat Camat, yang mana oleh BPN ditolak dikarenakan bukan ranah / kewenangan BPN untuk membantu penyelesaian tersebut hal ini bersesuaian dengan Pasal 72 huruf e Peraturan Kepala BPN NOMOR 3 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN PENGKAJIAN DAN PENANGANAN KASUS PERTANAHAN,

adagiumnya berbunyi “ *Kriteria Lima (K 5) berupa Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan yang telah ditangani bukan termasuk kewenangan BPN dan dipersilakan untuk diselesaikan melalui instansi lain*”.

2. 1 ( satu ) Kasus Tanah yang dilaporkan oleh Pihak Pelapor yang berdomisili di Kelurahan Pasir Putih Kecamatan Bukit Intan pada BPN Kota Pangkalpinang dengan bukti berupa Sertifikat.
3. 1 ( satu ) Kasus Tanah yang dilaporkan oleh Pihak Pelapor yang berdomisili di Kelurahan Bintang Kecamatan Rangkui pada BPN Kota Pangkalpinang dengan bukti berupa Sertifikat.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian tentang “ **Efektivitas Peran BPN Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi** ”

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah efektivitas peran BPN Kota Pangkalpinang dalam penyelesaian sengketa tanah melalui Mediasi ?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi keefektivitasan penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di BPN Kota Pangkalpinang ?

## C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

### 1. Tujuan

Tujuan yang ingin dicapai dari penulisan skripsi ini, yaitu:

- a. Untuk mengetahui efektivitas peran BPN Kota Pangkalpinang dalam penyelesaian sengketa tanah melalui Mediasi.
- b. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi keefektifitasan penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di BPN Kota Pangkalpinang.

### 2. Manfaat

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, yaitu:

#### a. Bagi Badan Pertanahan Nasional

Penelitian ini diharapkan berguna bagi Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang berwenang mengurus pertanahan di Indonesia dalam hal menangani persoalan sengketa pertanahan di Indonesia. selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi referensi bagi Badan Pertanahan Nasional dalam mengembangkan dan membuat peraturan mengenai pertanahan di Indonesia.

#### b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat luas mengenai seluk beluk pertanahan di Indonesia, sebab-sebab terjadinya sengketa, potensi-potensi sengketa, dan cara mengatasi sengketa di masyarakat.

c. Bagi kalangan akademisi

Penelitian ini diharapkan berguna bagi para akademisi dalam hal memberikan pengetahuan, gambaran, dan referensi dalam menyikapi kasus-kasus sengketa pertanahan di Indonesia.

d. Bagi penegak hukum

Penelitian ini diharapkan berguna bagi penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Lembaga Peradilan dalam menyikapi sengketa pertanahan yang terjadi di Indonesia.

e. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan berguna dalam hal melatih kemampuan peneliti dalam mengkaji peraturan perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan yang menyangkut pertanahan di Indonesia.

## D. Kerangka Teori

### 1. Teori Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil, atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. **Robbins** memberikan definisi efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi dalam jangka pendek dan jangka panjang.

Efektivitas organisasi adalah konsep tentang efektif dimana sebuah organisasi bertujuan untuk menghasilkan. Efektivitas organisasi dapat

dilakukan dengan memperhatikan kepuasan pelanggan, pencapaian visi organisasi, pemenuhan aspirasi, menghasilkan keuntungan bagi organisasi, pengembangan sumber daya manusia organisasi dan aspirasi yang dimiliki, serta memberikan dampak positif bagi masyarakat di luar organisasi.<sup>5</sup>

**Bamard** menyatakan bahwa efektivitas organisasi merupakan kemahiran dalam sasaran spesifik dari organisasi yang bersifat objektif (“*if it accomplished its specific objective aim*”). **Schein** dalam bukunya yang berjudul *Organizational Psychology* mendefinisikan efektivitas organisasi sebagai kemampuan untuk bertahan, menyesuaikan diri, memelihara diri dan juga bertumbuh, lepas dari fungsi-fungsi tertentu yang dimiliki oleh organisasi tersebut. Efektivitas dapat didefinisikan dengan empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas, yaitu :<sup>6</sup>

1. Mengerjakan hal-hal yang benar, dimana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
2. Mencapai tingkat diatas pesaing, dimana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.
3. Membawa hasil, dimana apa yang telah dikerjakan mampu memberi hasil yang bermanfaat.
4. Menangani tantangan masa depan.

---

<sup>5</sup> Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi*, Salemba Empat, Jakarta, 1994, Hlm. 55.

<sup>6</sup> Schein, Edgar H, *Organizational Psychology*, Prentice Hall of India Private Limited, New Delhi, 1977, Hlm. 24.

Mediasi merupakan salah satu mekanisme alternatif penyelesaian sengketa tanah yang terbaik dibanding dengan sistem dan bentuk alternatif penyelesaian sengketa lainnya. Dikarenakan efektifnya proses mediasi menurut pendapat *More* sebagaimana yang dijelaskan Luthfi Yazid<sup>7</sup>, suatu proses mediasi dikatakan ideal karena memenuhi 3 (tiga) syarat kepuasan. *Pertama*, kepuasan substantif, yakni kepuasan yang berhubungan dengan kepuasan khusus dari pihak-pihak yang bersengketa, misalnya ganti kerugian berupa uang ataupun memberikan kepuasan karena perundingan diselesaikan dengan cepat. *Kedua*, kepuasan prosedural yakni kedua belah pihak diberikan kesempatan yang sama dan bebas mengemukakan pendapatnya. Kesempatan itu dapat pula diwujudkan ke dalam sebuah perjanjian tertulis serta disepakati untuk dilaksanakan. *Ketiga*, kepuasan psikologis yaitu apabila masing-masing pihak memiliki tingkat emosi terkendali, saling menghargai, penuh keterbukaan serta dilakukan dengan sikap positif bahwa hubungan masih dapat dipelihara pada masa datang.

Kata Tanah dalam bahasa sehari-hari dapat ditafsirkan dalam berbagai arti, supaya tidak menimbulkan pengertian yang beragam, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar diketahui arti yang

---

<sup>7</sup> Abu Rohmad, *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*. Walisongo Press, Semarang, 2008, Hlm. 141.

sebenarnya dari istilah tanah digunakan tersebut. Pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai berikut :<sup>8</sup>

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, atau bumi sebagai bahan sesuatu (pasir cadas, napal dan sebagainya).

Selanjutnya disebutkan pengertian tanah dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa :

*Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum.*

Tanah dapat juga diartikan sebagai permukaan bumi, yang didalamnya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang diatasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 Undang-undang Pokok Agraria, yaitu sekedar untuk kepentingan yang berhubungan dengan permukaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut Undang-undang Pokok Agraria dan Peraturan-peraturan lain yang

---

<sup>8</sup> Yunus Mahmud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, Hlm. 893.

lebih tinggi.<sup>9</sup> Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, yang meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air.

Pasal 33 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, Mengatakan bahwa bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam Undang-undang Pokok Agraria memberi wewenang kepada Negara untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;

Atas dasar hak menguasai dari Negara seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Pokok Agraria ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Negara memberi wewenang

---

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, Hlm. 262.

untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Jenis-jenis hak atas tanah menurut Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, yaitu :<sup>10</sup>

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Pakai
4. Hak Sewa
5. Hak Membuka Tanah
6. Hak Memungut Hasil Hutan

Undang-undang Pokok Agraria berpedoman pada suatu prinsip bahwa untuk menuju cita-cita yang diamanahkan oleh Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya apabila Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh bangsa Indonesia menjadi pemilik dalam arti keperdataan atas bumi, air dan kekayaan alam lainnya, tetapi yang tepat adalah Negara sebagai Badan Penguasa demikian pengertian yang harus dipahami oleh pelaksana kekuasaan negara dan aparat-aparatnya serta seluruh masyarakat.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, Hlm. 10.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria tidak pernah disebutkan sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c ada disebutkan surat tanda bukti hak. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertifikat tanah.<sup>11</sup>

Dari Pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak, oleh karena itu telah kelihatan berfungsinya, bahwa sertifikat itu berguna sebagai alat bukti. Alat bukti yang menyatakan tanah ini telah di administrasi oleh negara. Dengan dilakukan administrasi lalu diberikan buktinya kepada orang yang mengadministrasikannya.

Bila terjadi sengketa terhadap bidang tanah tersebut, maka oleh yang memiliki tanah, sertifikat yang dimilikinya yang digunakan untuk membuktikan bahwa tanah itu miliknya. Surat tanda bukti hak atau sertifikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat misalnya apabila sertifikat tersebut digunakan sebagai jaminan. Sebab yang namanya sertifikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh Negara atas dasar Undang-undang.<sup>12</sup>

## 2. Peran Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Peran menurut **Grass, Mason** dan **MC Eachern** yang dikutip dalam buku pokok-pokok pikiran dalam sosiologi karangan **David Bery**

---

<sup>11</sup> Muhammad Yamin dan Abdul Lubis, *Op.Cit*, Hlm. 204.

<sup>12</sup> *Ibid*, Hlm. 205.

mendefinisikan peranan sebagai perangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu atau kelompok yang menempati kedudukan sosial tertentu. Sedangkan dikemukakan oleh Soekanto, bahwa peran (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.<sup>13</sup>

Berdasarkan dua pengertian di atas, peran adalah perangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu atau kelompok untuk melaksanakan hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang peran sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Setiap orang memiliki macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal ini sekaligus berarti bahwa peran menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat atau lingkungannya kepadanya, sehingga arti peran tersebut berkaitan dengan fungsi dan tugas perangkat organisasi yang melayani masyarakat.

Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten, kotamadya, atau wilayah administratif lain yang setingkat, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. (Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah).

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Teori Peranan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, Hlm. 243.

Fungsi Kantor Pertanahan dalam menyelenggarakan tugas, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
2. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
3. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;
4. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
5. Pengusulan dan pelaksanaan pemetaan hak tanah, pendaftaran hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
6. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
7. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan;
8. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
9. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan;
10. Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;

11. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
12. Pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;
13. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan. Kantor Pertanahan yang sebagaimana dimaksud sebagai instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional ( BPN ) menurut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memiliki 11 agenda kebijakan yaitu :
  - a. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional.
  - b. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.
  - c. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.
  - d. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik.
  - e. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
  - f. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.
  - g. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
  - h. Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah skala besar.

- i. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan.
- j. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.
- k. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.<sup>14</sup>

### 3. Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi

Mediasi berasal dari bahasa Inggris, *mediation*, atau penengahan, yaitu penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau penyelesaian sengketa secara menengahi. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan perantaraan pihak ketiga, yakni pihak yang memberi masukan-masukan kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa mereka.<sup>15</sup>

Mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa oleh pihak ketiga yang bisa diterima pihak yang bersengketa, bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan bersifat netral. Pihak ketiga ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan. Pengertian tentang mediasi mengandung unsur-unsur sebagai berikut:<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pertanahan\\_Nasional](http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional), diakses pada 11 Agustus 2016, Jam 15.00 WIB.

<sup>15</sup> Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi dan Arbitrase)*, Visimedia, Jakarta, 2011, Hlm. 28.

<sup>16</sup> Suyud Margono, *ADR & Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*. Ghalia Indonesia, Bogor, 2002, Hlm. 54.

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

**Ali Achmad** mengatakan sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi keduanya<sup>17</sup>. Menurut **Koentjaraningrat** konflik atau sengketa terjadi karena adanya perbedaan persepsi yang merupakan gambaran lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan fisik maupun lingkungan sosial.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ali Ahmad, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, Hlm. 56.

<sup>18</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Bandung, 2009, Hlm. 77.

Secara umum ada beberapa macam sifat permasalahan dari suatu sengketa tanah, yaitu :<sup>19</sup>

1. masalah yang menyangkut *prioritas* dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap sesuatu alasan hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak.
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
4. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.

*Tipologi* kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi :<sup>20</sup>

1. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan diatas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak tanah Negara, maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.

---

<sup>19</sup> Rusmadi Murad, *Op.Cit*, Hlm. 22-23.

<sup>20</sup> [www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan](http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan) Diakses Tanggal 6 Januari 2016, Jam 11.47 WIB.

2. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
3. Sengketa Waris, yaitu perbedaan persepsi nilai, atau pendapat kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
4. Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.
5. Akta jual beli palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya akta jual beli palsu.
6. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai dan kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Berdasarkan penunjukan batas yang sah.
7. Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai dan kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
8. Putusan pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan

subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Secara yuridis **Boedi Harsono**, memperinci masalah tanah yang dapat disengketakan terdiri dari :<sup>21</sup>

1. Sengketa mengenai bidang mana yang dimaksud.
2. Sengketa mengenai batas-batas bidang tanah.
3. Sengketa mengenai luas bidang tanah.
4. Sengketa mengenai status tanahnya: tanah Negara atau tanah hak
5. Sengketa mengenai pemegang haknya
6. Sengketa mengenai hak yang membebaninya
7. Sengketa mengenai pemindahan haknya
8. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapannya untuk suatu proyek atau swasta.
9. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan tanah.
10. Sengketa mengenai pengosongan tanah.
11. Sengketa mengenai pemberian ganti kerugian.
12. Sengketa mengenai pembatalan haknya.
13. Sengketa mengenai pemberian haknya.
14. Sengketa mengenai pencabutan haknya.
15. Sengketa mengenai pemberian sertifikatnya.

---

<sup>21</sup> Boedi Harsono Dalam Arie Sukanti Hutagalung, *Penyelesaian Sengketa Tanah Menurut Hukum Yang berlaku*, Artikel Hukum Bisnis Vol. 18, 2002, Hlm. 51-62.

16. Sengketa mengenai alat-alat pembuktian adanya hak/perbuatan luku yang dilakukan dengan sengketa-sengketa lainnya.

Alasan sebenarnya yang menjadi tujuan akhir dari sengketa bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain atas tanah yang disengketakan, oleh karena itu penyelesaian sengketa hukum terhadap sengketa tanah tersebut tergantung dari sifat permasalahannya yang diajukan dan prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh sesuatu keputusan.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan sebuah langkah yang sangat penting, karena merupakan sebuah proses yang akan digunakan dalam menyelesaikan suatu masalah yang akan diteliti. Metode penelitian memuat langkah-langkah yang akan diambil dan dianggap efisien, efektif dalam mengumpulkan, mengolah, dan menganalisa data dalam rangka menjawab masalah yang akan diteliti.<sup>22</sup> Adapun metode yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini tergolong dalam penelitian jenis *yuridis empiris*, yaitu penelitian yang pada awalnya meneliti data-data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan data-data primer dilapangan secara langsung pada suatu instansi, lembaga atau perseorangan yang menjadi objek penelitian.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2010, Hlm. 3.

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006, Hlm. 52

2. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini Pendekatan Kualitatif, dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Yang dimaksud dengan pendekatan kualitatif adalah suatu pendekatan dalam melakukan penelitian yang berorientasi pada gejala-gejala yang bersifat alamiah karena orientasinya demikian, maka sifatnya naturalistik dan mendasar atau bersifat kealamiahannya serta tidak bisa dilakukan di laboratorium melainkan harus terjun di lapangan. Oleh sebab itu, penelitian semacam ini disebut dengan *field study*.<sup>24</sup> Sehubungan dengan masalah penelitian ini, maka peneliti mempunyai rencana kerja atau pedoman pelaksanaan penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif, di mana yang dikumpulkan berupa pendapat, tanggapan, informasi, konsep-konsep dan keterangan yang berbentuk uraian dalam mengungkapkan masalah. Penelitian kualitatif adalah rangkaian kegiatan atau proses penyaringan data atau informasi yang bersifat sewajarnya mengenai suatu masalah dalam kondisi, aspek atau bidang tertentu dalam kehidupan objeknya.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Muhammad Nazir, *Metode Penelitian*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1986, Hlm. 159.

<sup>25</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Ilmiah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, Hlm. 176.

### 3. Sumber data

#### a. Sumber data primer

Sejumlah data atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui suatu penelitian lapangan dengan cara wawancara secara tidak terstruktur atau spontan kepada pihak-pihak yang terkait dengan penulisan penelitian ini.<sup>26</sup>

#### b. Sumber data sekunder

Semua bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer, berupa pendapat para ahli sarjana serta literatur-literatur yang relevan dengan penelitian. Bahan hukum yang digunakan dalam menulis dan menganalisa masalah dalam penelitian ini, antara lain :

##### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehubungan dengan itu, maka bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- i. Undang-undang Dasar 1945 Republik Indonesia.
- ii. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.
- iii. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2008, Hlm. 228

- iv. Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Penanganan Kasus Pertanahan
- v. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, diantaranya berasal dari karya para sarjana, jurnal, data yang diperoleh dari instansi atau lembaga-lembaga terkait, serta buku-buku kepustakaan yang dapat menunjang penelitian ini.

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks komulatif, bahan yang berasal dari internet, dan lain-lain.<sup>27</sup>

4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data adalah cara mendapatkan data yang diinginkan. Dengan ketepatan teknik pengumpulan data, maka data yang diperoleh akan sesuai dengan yang diinginkan. Dalam penelitian ini teknik yang digunakan adalah sebagai berikut :

---

<sup>27</sup> Amirudin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hlm. 32.

a. Penelitian lapangan (*field research*)

Untuk memperoleh data primer dilakukan dengan penelitian lapangan untuk menjadi objek penelitian. Teknik yang digunakan adalah wawancara tidak terarah atau tidak terstruktur. Intinya adalah, bahwa seluruh wawancara tidak didasarkan pada suatu sistem atau daftar pertanyaan yang ditetapkan sebelumnya. Pewawancara tidak memberikan pengarahannya yang tajam, akan tetapi semuanya diserahkan kepada yang diwawancarai, untuk memberikan penjelasan menurut kemauannya masing-masing.<sup>28</sup> Adapun yang menjadi objek wawancara dalam penelitian ini, yaitu : Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota Pangkalpinang.

b. Studi kepustakaan (*library research*)

Yaitu teknik pengumpulan data sekunder yang dilakukan melalui dokumen-dokumen, buku-buku, dan peraturan perundang-undangan atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam surat kabar, catatan kuliah, dan bahan bacaan ilmiah yang mempunyai hubungan dengan masalah yang dianalisa.<sup>29</sup>

5. Teknik analisis data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh setelah itu disusun secara sistematis kemudian

---

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto *Op, Cit*, Hlm.228.

<sup>29</sup> *Ibid*, Hlm. 201.

dianalisa secara kualitatif guna mencapai kejelasan terhadap permasalahan yang akan dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu dengan mendeskripsikan data yang diperoleh diteliti dan dipelajari secara utuh kedalam bentuk penjelasan-penjelasan.<sup>30</sup>

Pengertian analisis di sini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan kajian secara logis dan sistematis. *Logisistematika* menunjukkan cara berpikir deduktif-deduktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah. Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> H.B Sutopo, *Metode Penelitian Hukum Kuantitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1988, Hlm. 37.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Op,Cit*, Hlm.250.