

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan faktor paling penting dalam kehidupan manusia, karena manusia sangat berumpuh kepada tanah untuk mencangkup kebutuhan hidupnya agar semua kebutuhan tempat tinggalnya terpenuhi. Ketergantungan manusia pada tanah salah satunya seperti digunakan tempat tinggal. Negara memberi hak kepada seluruh masyarakat untuk menguasai tanah dan dimanfaatkan dengan sebaik baiknya. Tanah juga memiliki nilai sangat ekonomis yang semampai karena mempunyai sifat tetap dan mudah digunakan pada masa yang akan datang.

Seiring perubahan zaman yang dinilai semakin berkembang tanah juga semakin mempunyai banyak kegunaan, karena pada hal ini tanah memiliki manfaat yaitu sebagai penunjang pembangunan pemerintah dan guna memberikan pengayoman bagi rakyat agar memiliki kehidupan yang layak. Maka Negara Indonesia merupakan negara yang sangat kaya dengan sumber daya alamnya salah satunya meliputi ialah tanah, dari penjelasan tersebut tanah sangat dibutuhkan oleh seluruh masyarakat, bahkan untuk kepentingan lain yang mencangkup soal tanah sebagai modal utamanya. Namun dapat disangka bahwa pada kenyataanya jumlah tanah tidak relatif banding dengan penduduk manusia yang jauh

mengenai kegunaan, kepemilikan, kemanfaatan dan penguasaan tanah tersebut.

Pengaturan tentang tanah yang selalu menjadi sarana kebutuhan guna memenuhi dasar lingkup semua orang dapat dilihat dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Kesadaran atas hak fungsi tanah mengenai hak asasi manusia mulai dirasakan dalam era reformasi. Diawali dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, arti hak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupan dalam (Pasal 9 ayat (1) ) itu memerlukan kesediaan tanah guna semua pemenuhan yang mencakup hak atas kesejahteraan berupa milik, yang untuk dimiliki diri sendiri, hingga orang lain guna pengembangan wawasan dirinya bersama dengan masyarakat.

Hak milik yang memiliki fungsi sosial itu dilindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, sehingga hak milik itu dibutuhkan untuk kepentingan umum, maka harus diberikan mengganti kerugiannya yang biasa dan disegerakan serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999.

a. Pasal 36 berbunyi :

- (1) Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.
- (2) Tidak seorangpun boleh dirampas hak miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.

(3) Hak milik mempunyai fungsi sosial

b. Pasal 37 berbunyi :

- (1) Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajardan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Apabila suatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnakan atau tidak diperdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturn perundang-undangan kecuali ditentukan lain.<sup>1</sup>

Tanah atau wilayah merupakan unsur utama dari suatu negara. Bagi bangsa Indonesia suatu negara yang disebut sebagai bangsa agraris ataupun kepulauan, tanah mempunyai kedudukan yang paling penting dalam rangka pelaksanaan hidup dalam sebuah sirkel kehidupan manusia. Disisi lain bagi negara dan pembangunan, tanah juga merupakan modal dasar bagi pelaksanaan kehidupan bernegaradalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dapat mewujudkan seluas luasnya kemakmuran rakyat. Maka dari itu yang berkedudukan demikian itulah penguasaan, pemilikan, penggunaan maupun pemanfaatan tanah dpat diperoleh dari pemerintah sebuah jaminan perlindungan hukum.

---

<sup>1</sup> Maria SW Sumardjono, "Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya", Kompas, Gramedia, Jakarta, 2008, h 3.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), tidak mempunyai pengertian yang khusus mengenai apa yang dimaksud dengan tanah, dari bunyi Pasal 4 ayat (1) UUPA yang mengatakan “atas dasar hak menguasai dari negara sebagai mana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Oleh karena itu, hak atas tanah pada dasarnya adalah berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar hak atas permukaan bumi, yang terbatas.<sup>2</sup>

Kasus-kasus yang terlibat sengketa dibidang pertanahan dapat disebut tidak akan pernah ada habisnya, bahkan memiliki kecenderungan dalam meningkatkan dalam kompleksitas maupun nilai permasalahannya sering dengan dinamika, politik, ekonomi, sosial dan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Permasalahan tanah yang muncul ini dimana secara kualitas atau kuantitas semakin meningkat memerlukan penanganan yang simetris.

Berbagai upaya menyelesaikan sengketa tanah melalui proses litigasi yang ada dipandang belum berkelanjutan menyelesaikan sengketa yang ada, sehingga berbagai substitusi penyelesaian sengketa pertanahan fasilitas yang lainnya kemudian mengemuka dengan sasaran untuk

---

<sup>2</sup> Mukmin Zakie, “Kewenangan dalam Pengadaan Tanah, Buku Litera”, Yogyakarta, 2013, h 6

mengurangi sengketa pertanahan, syarat dengan kepentingan baik dalam kepentingan pembangunan maupun masyarakat sendiri .

Dampak sosial dari permasalahan ialah terjadinya kerenggangan sosial diantara masyarakat, termasuk hambatan bagi terciptanya persekutuan diantara mereka. Pada konflik tersebut terjadi anatar instansi pemerintah, hal ini membuat terjadinya hambatan koordinasi kinerja publik yang baik. Daapat juga terjadi penurunantingkat pada kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah berkenaan dengan pelaksanaan tata ruang.

Disamping itu, selama permasalahan berlangsung, satu wilayah atas tanah yang menjadi objek permasalahan biasanya ada pada kondisi dalam waktu tertentu atau bisa disebut status quo, akibatnya tempat atas tanah yang berkaitan tentang tanah tidak dimanfaatkan, akibatnya adalah terjadinya suatu penurunan kualitas sumber daya lingkungandapat merugikan kepentingan banyak sekali pihak.<sup>3</sup>

Tipologi secara garis besar perkara-perkara dibidang pertanahan dapat dipilah menjadi 5 kelompok yakni :

1. Persoalan-persoalan berkenaan dengan pengarpapan rakyat atas tanah-tanah, perkebuanan, kehutanan dan lain-lain.
2. Perkara perkenaan dengan pelanggaran peraturan *landreform*.

---

<sup>3</sup> H. Hambali Thalib, Prof, Dr, SH, M.H, "Sanksi Pemidanaan dalam Konflik Pertanahan", Kencana Predana Media Group 2009, Jakarta, h 188.

3. Permasalahan berkenaan dengan akses-akses penyediaan tanah untuk pembangunan.
4. Permasalahan pada perdata berkenaan dengan masalah tanah negara yang rawan terjadi sengketa dikalangan masyarakat.
5. Sengketa yang berkecimbung dengan tanah ulayat.<sup>4</sup>

Laporan-laporan masalah pertanahan pada intinya ialah suatu ikon yang memperbedakan kebenaran suatu hukum yang terkait dengan bidang pertanahan. Pendek kata hampir semua aspek pertanahan dapat mencuat sebagai sumber sengketa pertanahan, seperti halnya keliru akan batas-batas tanah, memperebutkan tanah negara dikalangan masyarakat, maupun keliru akan pemberian warisan. Hal ini dapat berupa produk-produk pertanahan tersebut, riwayat perolehan tanah, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pembesan tanah dan sebagainya.

Persengketaan tanah yang semakin meningkat menjadikan perlu adanya pengaturan untuk menyelesaikan lembaga negara yang secara eksekutif berkercimpung dan berhak dalam pertanahan ataupun persoalan penanganan pertanahan. Sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, dikatakan atas pembentukan badan pertanahan Badan Pertanahan Nasional yang disusun dengan memperhatikan sisi dan aspek aspirasi dan peran serta masyarakat guna dapat menunjang kesentosaan umum.

---

<sup>4</sup> Maria SW Sumardjono, Nurhasan Ismail, Isharyanto, Op.cit, h 2.

Sehingga Badan Pertanahan Nasional bertindak dalam membantu dan menanggapi masyarakat dalam mendapatkan haknya dibidang pertanahan, serta menolong masyarakat untuk menemukan jalan penyelesaian bila mana terdapat sengketa antar masyarakat mengenai haknya dibidang pertanahan.

Penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi dibidang pertanahan, wajib sering dilakukan oleh lembaga Badan Pertanahan Nasional, namun pada sebuah pembicaraan tentang jalur mediasi belum bisa dikenal oleh masyarakat, ini diakibatkan adanya pengetahuan yang sempit terhadap penyelesaian sengketa tersebut, adanya kekurangan percaya pada efesiensi pelaksanaan putusan mediasi dan kebimbangan akan menumbuhkan kekacauan dan memanfaatkan lembaga abitrasi yang pernah ada. Berkenaan dalam permasalahan hukum dalam bidang pertanahan, secara penyilihan penyelesaian sengketa melalui jalur diluar pengadilan sangatlah memungkinkan dan signifikan. Ini ditimbulkan adanya hal kepercayaan masyarakat yang semakin menurun terhadap lembaga pengadilan, maka penyelesaian sengketa diluar pengadilan melalui cara perundingan, mediasi, arbitrase, ini merupakan jalan keluar yang sangat bermanfaat untuk menyelesaikan sengketa tanah negara.

Dalam penyelesaian sengketa pertanahan eksekutifnya yang memang berupa sengketa yang paling rumit dikalangan masyarakat diliat dari aduan yang memang banyak sekali terjadi dalam berbagai versi perkaranya, serta penyelesaian menggunakan akhir *“win-win solution”*

yang merupakan harapan dari semua masyarakat membutuhkan adanya pihak mediator yang membantu dalam mengeksplorasi berbagai jalur penyelesaian sengketa tersebut.

Di dalam prakteknya penyelesaian sengketa pertanahan melalui ADR khususnya melalui jalur mediasi menunjukkan kecenderungan kalau masyarakat telat memperoleh tempat secara lingkup formal BPN melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional telah membentuk meliputi bidang penuh pengamatan dan pengurusan sengketa dan pertikaian pada bidang tanah dalam wujud organisasi Badan Pertanahan Nasional. Keputusan Lembaga Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 Tentang Teknis Penanganan Dan Penyelesaian sengketa Pertanahan. Dalam teknis pelaksanaan Badan Pertanahan Nasional menerbitkan petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan.

Berdasarkan pengetahuan yang mendasar, penyelesaian sengketa melalui garis jalur mediasi perlu diglobalisasikan, yang terpenting bagi penyelesaian permasalahan dibidang pertanahan. Karena selain memungkinkan manfaatnya, dari kewajiban pokok dan manfaat BPN dapat mencangkup penyelesaian sengketa dengan bentuk demikian. Bangsa Indonesia dikenal bahwa jika terjadinya suatu masalah jalan keluarnya melalui musyawarah mufakat, sekiranya mediasi memiliki manfaat sebagai jalur alternatif berdampak yang positif dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang terjadi dikalangan masyarakat.



Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis tertarik untuk menelitinya dan mengusulkannya dalam skripsi dengan berjudul “Kajian Normatif Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Terhadap Sengketa Tanah Negara”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah peranan Badan Pertanahan Nasional untuk meminimalisir terjadinya sengketa terhadap tanah negara dimasyarakat ?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam rangka penyelesaian sengketa tanah negara yang rawan terjadi permasalahan dikalangan masyarakat ?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Suatu penelitian diperlukan guna mencapai hasil yang jelas dengan tujuan tertentu tanpa menyimpang dari tujuan tersebut. Tujuan penelitian dari skripsi ini dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

### **1.3.1 Tujuan Umum**

1. Untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana Hukum di Universitas Panca Marga Probolinggo.
2. Merupakan bentuk penerapan ilmu yang telah diperoleh selama perkuliahan dalam kehidupan masyarakat.
3. Memberikan pemikiran yang diharapkan akan bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas

Panca Marga Probolinggo, dan almamater serta pihak lain yang berminat atau berkepentingan sehubungan dengan permasalahan yang dibahas.

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

1. Untuk mengetahui peranan Badan Pertanahan Nasional untuk meminimalisir terjadinya sengketa terhadap tanah negara dimasyarakat.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional dalam rangka penyelesaian sengketa tanah negara yang rawan terjadi permasalahan dikalangan masyarakat.

### **1.4 Metode Penulisan**

Metode penelitian ialah hal yang sangat penting dalam penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah yaitu bertujuan agar peneliti mendapat kebenaran yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Metode penelitian digunakan untuk menggali, mengolah dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi, berdasarkan hal tersebut maka metode penelitian harus tepat agar menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Pada akhirnya bisa ditarik kesimpulan agar dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Tidak sebatas pada peraturan perundang-undangan saja. Penelitian hukum normatif lebih luas tidak seperti penelitian hukum lain.

### **1.4.1 Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan normative. Untuk itu diperlukan penelitian yang merupakan suatu rencana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Menurut Jhonny Ibrahim, penelitian normative merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya. Sisi normative disini tidak sebatas pada peraturan perundang-undangan saja. Penelitian hukum normatif lebih luas dibandingkan penelitian hukum yang lainnya.

### **1.4.2 Sumber Data**

Sumber data bertujuan untuk menganalisa dan memecahkan permasalahan dalam penelitian. Sumber data yang digunakan oleh peneliti dalam memecahkan permasalahan yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

#### **a. Bahan Hukum Primere**

Bahan hukum primer yaitu semua bahan atau materi hukum yang mempunyai kedudukan mengikat secara memaksa. Bahan hukum primer dalam penelitian ini digunakan sebagai bahan kajian untuk memecahkan permasalahan. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian.

#### **b. Bahan Hukum Sekuder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan

undang-undang, hasil penelitian atau pendapat pakar hukum.

### **1.4.3 Prosedur Pengumpulan Data**

Studi kepustakaan adalah cara pengumpulan data dengan membaca, memahami, dan mengutip, merangkum, dan membuat catatan-catatan serta menganalisis peraturan perundang-undangan.

### **1.4.4 Analisa Data**

Data yang diperoleh, dianalisis secara metode kualitatif yaitu memaparkan kenyataan-kenyataan yang di dasarkan atas hasil penelitian. Dari analisis data tersebut, dilanjutkan dengan menarik kesimpulan metode induktif yaitu suatu cara berfikir khusus lalu kemudian diambil kesimpulan secara umum guna menjawab permasalahan yang diajukan.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Analisis data menggunakan teknik diskriptif kualitatif, yaitu suatu tekni dengan cara sumber data baik data primer maupun data sekunder dipilih data yang relevan dengan segala permasalahan, selanjutnya digambarkan dalam suatu karya ilmiah berupa skripsi. Sistematika penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, metode penulisan, dan sistematika penulisan hukum.

Bab II : Tinjauan Umum Tentang Pengertian Badan Pertanahan Nasional, Tugas Pokok Badan Pertanahan Nasional ,Penyelesaian Sengketa

Pertanahan, dan Penyelesaian Sengketa ADR (*Alternative Dispute Resolution*).

Bab III : Peranan Badan Pertanahan Nasional untuk meminimalisir terjadinya sengketa terhadap tanah negara dimasyarakat, Kendala-kendala yang di hadapi Badan Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Negara yang rawan terjadi permasalahan dikalangan masyarakat.

BabIV : Penutup yang berisikan kesimpulan dan saran.

