

BAB III

Peranan Dan Kendala-kendala Yang Dihadapi Badan Pertanahan Nasional Terhadap Sengketa Tanah Negara.

3.1 Peranan Badan Pertanahan Nasional untuk meminimalisir terjadinya sengketa terhadap tanah negara dimasyarakat.

Dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2006 JO peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 2006 pada bagian ke-13 tertera bahwa fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam rangka menangani sengketa, konflik dan perkara (SKP) pertanahan adalah untuk mewujudkan kebijakan pertanahan bagi keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Badan Pertanahan Nasional berperan untuk menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan diseluruh Indonesia secara sistematis.

Penyelesaian konflik pertanahan berdasarkan peraturan Kepala Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan terdiri dari :

- a. Penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan untuk melaksanakan putusan pengadilan;
- b. Penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan di luar pengadilan; dapat berupa perbuatan hukum administrasi pertanahan meliputi :
 1. Pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administrasi;

2. Pencatatan dalam sertifikat atau buku tanah serta daftar umum lainnya;
3. Penerbitan surat atau keputusan administrasi pertanahan lainnya karena terdapat cacat hukum administrasi dalam penerbitannya.

Sasaran pembangunan di bidang pertanahan adalah terwujudnya tata tertib pertanahan:

1. Tertib hukum pertanahan

Dewasa ini banyak sekali terjadi penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah oleh orang-orang/ badan hukum yang melanggar ketentuan perundang-undangan agraria yang berlaku, karenanya perlu di ambil langka-langka :

- a. Mengadakan penyuluhan/ penerangan kepada masyarakat mengenai tata tertib hukum pertanahan guna tercapainya kepastian hukum yang meliputi penertipan penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.
Dalam pengertian pelaksanaan tata tertib hukum pertanahan sudah tercakup pelaksanaan tata tertib dokumentasai dan administrasi tanah.
- b. Mengenai sanksi hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi .
- c. Melengkapi peraturan perundang-undangan pertanahan.
- d. Meningkatkan pengawasan intern di bidang pelaksanaan tugas ke agrarian.

- e. Mengambil tindakan tegas terhadap oknum yang sengaja melakukan penyelewengan.
- f. Kebersamaan mengadakan introspeksi.

Dengan usaha-usaha tersebut, maka akan terwujud padanya tata tertib hukum pertanahan yang menimbulkan kepastian hukum pertanahan dan hak-hak serta penggunaannya, yang semuanya itu akan menciptakan suasana ketentraman dalam masyarakat dan pengayoman masyarakat dan tindakan-tindakan semena-mena serta persengketaan-persekengtaan, sehingga mendorong gairah kerja.¹

3.1.1 Peran Badan Pertanahan Nasional

Peran itu sendiri Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat diartikan suatu perangkat tingkah yang diharapkan di miliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Sedangkan untuk peranan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa.²

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara rasional, regional, dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. Badan Pertanahan Nasional di atur melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

¹³ Irwan Surojo. 2006. "Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia". Surakarta, Arseola.

² Tim Bentang Pustaka, 2010. "Kamus Saku Bahasa Indonesia". Edisi Pertama, Yogyakarta: Bentang Pustaka, h. 69.

Pada era 1960 sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal kelembagaan, tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan. Ketika dalam naungan Kementerian Agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat sampai pada tingkat Kantah, namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ketingkat Kantah. Disamping itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan waktunya sangat pendek.

Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan surat Putusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran, tanah dan lain-lain berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Lembaga Pertanahan Nasional berperan sebagai wakil pemerintahan non departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, Badan Pertanahan Nasional telah menetapkan visi dan misinya kedepan. Visi Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran

rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan Kenegaran Republik Indonesia.

Dengan demikian upaya yang telah melekat pada lembaga Badan Pertanahan Nasional yang telah dijelaskan dalam visi dan misi Badan Pertanahan Nasional adalah segala perbuatan atau tindakan kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan di bidang pertanahan.

Kedudukan Badan Pertanahan Nasional yaitu pada Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional di dalam pasal 1 yang menjelaskan tentang kedudukan Badan Pertanahan Nasional yaitu ;

1. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
2. Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala.

3.1.2 Sengketa Pertanahan

Istilah sengketa pertanahan lebih sering ditemukan dan digunakan dalam kepustakaan ilmu hukum, misalnya sengketa perdata, sengketa dagang, sengketa keluarga, sengketa produsen dan konsumen, dan sengketa tata usaha negara, sehingga istilah penyelesaian sengketa (*dispute resolution*) lebih sering digunakan lingkungan ilmu hukum.³

³ Takdir Rahmadi, *Op Cit*, h 3.

Sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang atau perorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa pertanahan dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana, terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan, dan sengketa hak ulayat.

Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap sestatus tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Sengketa tanah pada dasarnya adalah masalah penggunaan tanah serta masalah penguasaan dan pemilik tanah, masalah penggunaan tanah dapat dibedakan dalam dua hal yaitu masalah penggunaan tanah *existing (present-use)* dan masalah rencana penggunaan tanah/tata ruang (*land use planning*).⁴

⁴ Mohammad Machfudh Zarqoni, 2014. "*Hak Atas Tanah*". Jakarta: Pretasi Pusaka, h 63.

a. Masalah Penggunaan Tanah dan Rencana Penggunaan Tanah/Tata Ruang:

1.) Penggunaan Tanah

Sengketa tanah yang paling sulit diselesaikan adalah sengketa penggunaan tanah ini, yaitu penggarapan tanah atau penyerobotan tanah.

Pengosongan tanah adalah persoalan yang sulit, dan membutuhkan dana yang besar. Pemidanaan kepada para penyerobot tanah ini ternyata tidak mampu membuat efek jera.

2.) Rencana Penggunaan Tanah/Tata Ruang

Rencana penggunaan tata tanah/tata ruang adalah Kewenangan Pemerintah Daerah (UUPA Pasal 14). Para pendiri negara Republik Indonesia ini sangat menyadari bahwa yang dapat memberikan kemakmuran sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) adalah penggunaan tanahnya dan bukan hak atas tanah.

b. Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah

1.) Persoalan Kebenaran Materiil Penguasaan dan Pemilikan Tanah.

Sertifikat hak atas tanah, kekuata hukumnya sangat ditentukan oleh kekuatan hukum surat-surat tanah yang dijadikan alas hak. Termasuk dalam kebenaran materiil ini adalah bukti perolehan hak, dan cara perolehan hak. Selain ada dijumpai alas hak yang "bodong", juga ada

perolehan hak yang tidak benar misalnya perolehan hak yang dilakukan secara tidak benar.

2.) Persoalan Kebenaran Formil Penguasaan dan Pemilikan Tanah.

Kekuatan hukum hak atas tanah juga dapat ditentukan oleh kebenaran prosedur lainnya hak atas tanah. Meskipun alas haknya benar, namun jika proses lahirnya hak atas tanah tidak benar, maka, hak atas tanahnya juga akan lemah.⁵

Dalam Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 dijelaskan bahwa ruang lingkup pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan meliputi :

- a.) Pelayanan Pengaduan dan Informasi Kasus Pertanahan.
- b.) Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.
- c.) Penyelesaian Kasus Tanah.
- d.) Bantuan Hukum dan Perlindungan Hukum.

Namun dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 dijelaskan bahwa kasus pertanahan adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan nasional.

⁵ Ibid

Sengketa Tanah yang telah menjadi permasalahan yang rutin, memaksa Badan Pertanahan Nasional untuk mencari cara baru, untuk mengurangi permasalahan pertanahan dan mencari solusi untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dengan efektif dan efisien.

3.2 Kendala-Kendala Yang Dihadapi Badan Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Negara Yang Rawan Terjadi Permasalahan Dikalangan Masyarakat.

Kendala merupakan faktor atau keadaan yang membatasi, menghalangi, atau mencegah pencapaian sasaran. Kendala juga berarti kekuatan yang memaksa pembatalan pelaksanaan dalam hal ini sesuatu yang menghalangi Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga pelayanan masyarakat khususnya pada masalah sengketa tanah. Kewenangan penyelesaian sengketa pertanahan pada prinsipnya merupakan kewenangan yang diberikan atau melekat di instansi Badan Pertanahan Nasional.

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur Badan Pertanahan Nasional (non litigasi) merupakan alternative penyelesaian sengketa yang memiliki banyak keuntungan, namun demikian dalam implementasinya masih banyak ditemukan kendala-kendala, antara lain:

1. Sumber Daya Manusia

Kendala yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional dalam hal sumber daya manusia adalah kekurangan sumber daya manusia yang menangani sengketa seperti halnya kekurangan pegawai yang

berkompeten dalam menangani kasus-kasus pertanahan yang ada serta minimnya pelatihan pegawai yang bertugas sebagai mediator untuk menyelesaikan sengketa pertanahan.

2. Sikap/Attitude Mediator Yang Kurang Baik

Seperti tidak hadir tepat waktu diruang mediasi sehingga membuat para pihak yang ingin menyelesaikan sengketa secara mediasi tidak nyaman juga membuang waktu para pihak yang bersengketa. Juru ukur yang tidak dapat hadir baik pada saat pengukuran tanah seperti yang dijadwalkan sehingga menghambat jalannya mediasi. Dan juga pada saat gelar mediasi dilakukan, juru ukur tidak dapat menghadiri gelar mediasi sehingga tidak dapat menjelaskan data secara rinci. Kemudian dalam hal jangka waktu penerbitan berita acara mediasi yang lama dikarenakan notulen yang mendampingi mediator kurang jelas memahami apa saja poin-poin yang disampaikan ketika mediasi sedang digelar.

3. Sarana dan Prasarana

Hal yang paling umum kendala dalam hal sarana dan prasarana adalah minimnya fasilitas untuk memudahkan penyelesaian sengketa oleh Badan Pertanahan Nasional. Fasilitas seperti kendaraan untuk mencapai lokasi tanah yang sedang dipersengketaan kedua belah pihak.

4. Kekurangan Saksi Terkait Riwayat/Tentang Kronologis Tanah

Kurangnya saksi yang dihadirkan didalam gelar mediasi, yaitu saksi terkait objek tanah yang disengketakan seperti saksi penjual atau pembeli tanah dan dari pihak instansi terkait (RT, Lurah dan Camat) yang tidak dapat hadir dan atau tidak memiliki data seta saksi batas tanah yang tdk dapat melengkapi riwayat atau kronologis tanah sengketa yang berada dibatas tanah mereka.

5. Karakter Para Pihak Yang Bersengketa

Karena sengketa tanah adalah permasalahan dari kedua belah pihak sehingga harus menempuh suatu jalur untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, akan tetapi tidak selalu para pihak ingin mengedepankan kepentingan bersama. Sering terjadi dimana para pihak hanya mementingkan diri sendiri untuk mendapatkan keuntungan baginya. Hal ini tentu sangat menghambat jalur mediasi yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Sering kali akibat perbedaan pendapat dari kedua belah pihak tanpa adanya keinginan untuk menyelesaikan masalah pertanahan secara bersama-sama akhirnya membuat mediasi tidak berhasil atau tidak berjalan sebagaimana yang diinginkan yaitu mencapai keputusan yang mufakat.

6. Kurang Populernya Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Sebagai Wadah Penyelesaian Sengketa Pertanahan Oleh Masyarakat yang kurang memahami alternative penyelesaian sengketa terlebih penyelesaian sengketa pertanahan kebanyakan hanya atau langsung

menempuh jalur peradilan yang berujung kepada gugatan. Kurangnya kesadaran masyarakat inilah yang menyebabkan kurang diperhatikan alternative penyelesaian sengketa oleh Badan Pertanahan Nasional. Terlebih anggapan dari masyarakat tentang keputusan mediasi yang kurang efisien dikarenakan keputusan mediasi yang tidak mempunyai kekuatan eksekutorial sehingga masyarakat lebih memilih menyelesaikan sengketa tanah melalui peradilan.

Dalam menyelesaikan masalah pertanahan ada tiga pertimbangan untuk melihat berbagai aspek dalam penyelesaian masalah terhadap sengketa pertanahan yakni :

a. Struktur Hukum (*Structure*)

Struktur atau kelembagaan hukum menurut Friedman merupakan kerangka, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi bentuk dan batasan terhadap keseluruhannya. Tuntutan independensi dan akuntabilitas pada lembaga hukum bagaikan dua sisi uang logam yang tak terpisahkan satu dengan yang lainnya, oleh karena independensi lembaga hukum yang harus diikuti dengan akuntabilitas. Dalam kenyataannya, pengaturan tentang akuntabilitas lembaga hukum tidak dilakukan dengan jelas, baik kepada siapa atau kendala lembaga man ia harus bertanggung jawab maupun tata cara bagaimana yang harus dilakukan untuk memberikan pertanggung jawabannya. Hal ini demikian, akan memberikan kesan tidak adanya transparansi didalam proses hukum. Sehubungan dengan

permasalahan ini, maka sumber daya manusia di bidang huku, secara umum dimulai dari para peneliti hukum perancang peraturan perundang-undangan sampai pada tingkat pelaksana dan penegak hukum masih perlu ditingkatkan kualitasnya. Sampai saat ini sinyal elemen atas kurangnya integrasi dari para penegak hukum, bahkan terdapat pihak-pihak yang justru mengambil keuntungan dari situasi yang ada, dan semua itu berpengaruh besar terhadap mudarnya supremasi hukum serta semakin menambah derajat ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem hukum yang ada.⁶

b. Substansi Hukum (*Substance*)

Substansi menurut Friedman yaitu, aturan norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem itu, seperti putusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), jadi bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang. Permasalahan substansi huku, terutama dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas, sehingga dapat mengakibatkan sulitnya pelaksanaan dilapangan atau menimbulkan multi interpretasi yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi. Suatu “peraturan perundang-undangan, sering kali tidak mencerminkan

⁶ Andi Nuzul, “Pengantar Ilmu Hukum”, (Cet. I; Indonesia; phinatama Media, 2017), h 83.

keseimbangan antara hak dan kewajiban dari objek yang diatur, atau keseimbangan antara hak individual dan hak social, serta tidak mempertimbangkan pluralism dalam berbagai hal, serta tidak aspirasi terhadap gender”.

c. Kultur Hukum (*Legal Culture*)

Adapun kultur hukum atau budaya hukum menurut Friedman melalui sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menemukan bagaimana hukum digunakan, di hindari atau di salahgunakan. Oleh karenanya, tanpa kultur hukum maka sistem hukum tidak berdaya. Permasalahan kultur hukum adalah timbulnya degradasi budaya hukun di lingkungan masyarakat, gejala ini ditandai dengan “meningkatnya apatisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik substansi hukum maupun terhadap struktur hukum yang ada.⁷

Lawrence M.Friedman mengemukakan empat fungsi sistem hukum :

1. Sebagai bagian dari sistem kontrol sosial (*social control*) yang mengatur perilaku manusia.
2. Sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*dispute settlement*).
3. Sistem hukum memiliki fungsi sebagai *social engineering function*.

⁷ Andi Nuzul, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, h 83-86.

4. Hukum sebagai *social maintenance*, yaitu fungsi yang menekankan peranan hukum sebagai pemeliharaan yang tidak menginginkan perubahan.

Selanjutnya menurut Friedman ada tiga elemen dari sistem hukum yaitu ;

- a. Struktur, menyangkut lembaga-lembaga yang berwenang membuat dan melaksanakan undang-undang (lembaga pengadilan dan lembaga legislatif).
- b. Aspek kedua adalah substansi, materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan.
- c. Aspek ketiga kultur hukum, apa yang disebut sebagai sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum yang menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran, atau ide dan harapan mereka.

Struktur hukum yang baik tidak akan berjalan dengan baik jika tidak ditunjang oleh adanya substansi hukum yang baik pula. Demikian pula substansi hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan manfaatnya jika tidak ditunjang oleh struktur hukum yang baik. Selanjutnya struktur dan substansi hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan eksistensinya jika tidak didukung oleh budaya hukum masyarakat dengan baik pula. Dengan kata lain hukum akan berperan manakalaketiga aspek itu saling berinteraksi dan memainkan peranannya sesuai dengan fungsinya.

Sehingga hukum akan berjalan secara serasi dan seimbang, sesuai dengan fungsinya.⁸

Dari ketiga kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menyelesaikan sengketa batas tanah, maka peneliti lebih fokus pada struktur hukum karena dalam sebuah lembaga diperlakukan adanya sebuah aturan yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam menjalankan tugas dan fungsinya yakni Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) No 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-pokok Agraria.

Struktur HUKUM Tanah setelah berlakunya UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria, pada tanggal 24 September 1960 dimana sejak itu diseluruh wilayah Republik Indonesia hanya ada 1 (satu) hukum agrarian Indonesia berdasarkan UUPA. Dengan keluarnya UUPA maka salah satu cita-cita hukum Negara Indonesia yaitu melakukan kodifikasi hukum agrarian sudah terwujud. Kodifikasi hukum ialah melakukan penyusunan undang-undang secara sistematis dan lengkap kedalam suatu kitab undang-undang seperti yang telah dilakukan oleh bangsa-bangsa di Eropa 300 tahun yang lalu yang menghasilkan tiga kodifikasi hukum yaitu : Kitab Undang-undang Perdata (Sipil/KUHS), Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD) dan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

⁸ Teguh Prasetyo, "Filsafat Teori, dan Ilmu Hukum", (Cet. IV; Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2012

Tujuan dari kodifikasi hukum ialah untuk memperoleh kesatuan hukum, kepastian hukum dan kesederhanaan hukum. Dengan telah di kodifikasikannya UUPA, berarti :

- a. Telah diperoleh kesatuan hukum keagrarian, yang berlaku bagi setiap warga Negara Indonesia.
- b. Telah diperoleh kepastian hukum bagi setiap pemilik tanah untuk mengetahui hak dan kewajibannya dengan membaca peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Para pemegang hak milik terjamin haknya oleh undang-undang sehingga dilarang menurut hukum yang berlaku memiliki dan mengusai tanah orang lain, atau dilarang mengganggu kepemilikan tanah atau penguasaan tanah orang lain tanpa didasari oleh sesuatu hak.⁹

Dualisme hukum tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa yang menghendaki adanya Hukum Agraria Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang tahun 1945 khususnya Pasal 33, agar supaya rakyat dapat menikmati manfaat tanah dan dapat menguasahakannya untuk pembangunan. Terkait dengan hubungan Negara dalam sumber daya alam nasional (dalam arti sempit tanah) dijelaskan dalam ketentuan Pasal 2 Undang-undang Pokok Agraria yang memberikan penafsiran, resmi otentik mengenai perkataan "dikuasai" yang tertuang dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar

⁹ Bachsan Mustafa, "Hukum Agraria Dalam Perspektif", (Bandung: Remaja Karya, 1988)

tahun 1945. Dengan demikian pemahaman mengenai domain Negara tidak dikenal oleh Undang-undang Pokok Agraria.¹⁰

Beberapa asas yang penting, yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional, yaitu :

- 1.) Asas Nasionalisme, Asas ini memberikan pemahaman bahwa tanah hanya disediakan untuk warga Negara Indonesia saja. Untuk orang asing tidak dimungkinkan untuk memiliki tanah tetapi diperoleh berhubungan hukum dengan mempergunakan hak atas tanah selain hak milik. Larangan orang asing memiliki tanah di Indonesia juga dimaksud untuk kepentingan Politik, Pertahanan dan Keamanan Nasional (Polhamkamnas) serta memelihara keutuhan Wawasan Nusantara Indonesia.
- 2.) Asas Non diskriminasi, Undang-undang Pokok Agraria tidak membedakan antara warga Negara Indonesia Asli maupun warga Negara Indonesia Keturunan Asing untuk memiliki hubungan hukum dengan tanah. Dasar dari nondiskriminasi ini ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Dasar tahun 1945 yang menegaskan bahwa “segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Kemudian dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria ditegaskan bahwa “Tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita

¹⁰ Roestandi Adiwilaga, “Hukum Agraria Indonesia”, (Bandung: Masa Baru) ,h 75.

mempunyai kesepakatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dari hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

- 3.) Asas Fungsi Sosial. Asas ini dikonkritkan dalam Pasal 6 Undang-undang Pokok Agraria yang menegaskan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, ini berarti hak-hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat.
- 4.) Asas dikuasai Negara, Asas dikuasai Negara berbeda dengan Asas Domein Negara yang berlaku pada jaman sebelum Undang-undang Pokok Agraria. Dalam Asas Domein (*Domein Verklaring*) ditegaskan bahwa untuk semua tanah yang tidak dibuktikan hak eigendommenya oleh orang ialah domein Negara atau kepunyaan Negara. Setelah berlakunya Undang-undang Pokok Agraria maka asas domein Negara diganti asas dikuasai Negara seperti yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar tahun 1945 dan ketentuan pelaksanaannya di atur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria. Wewenang hak menguasai Negara tersebut dipergunakan oleh pemerintah sebagai wakil Negara untuk menyelenggarakan dan mengatur masalah-masalah agrarian dengan berbagai peraturan perundang-undangan terkait.

5.) Asas Perpisahan Horizontal. Disamping asas pemisahan horizontal dikenal juga dalam Hukum Benda Perdata barat asas perlekatan. Asas perlekatan (*natrekking beginsel*) diartikan sebagai asas yang menarik kedudukan benda-benda yang ada di atas tanah ke dalam kedudukan tanah, atau dengan perkataan lain bahwa benda-benda yang melekat dengan tanah seperti melekatnya akar dengan tanah atau melekatnya kuku dengan daging, maka benda-benda ini dianggap satu dengan tanah dan dinyatakan sebagai benda tidak bergerak atau tetap.¹¹

3.2.1 Penyelesaian Dan Tipologi Konflik Pertanahan

Penyelesaian sengketa pertanahan khususnya yang ditempuh melalui jalur mediasi di Kantor Pertanahan diselenggarakan dan dilaksanakan sebagai alternative penyelesaian sengketa dalam hal persengketaan tanah. Proses penyelesaian tentu saja harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai acuan dasar hukum dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Interpretasi atas dasar hukum dan proses penyelesaian sengketa pertanahan adalah Undang-undang Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999, PMA Nomor 2 Tahun 2003, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 yang didalamnya tercantum dan diatur mengenai kewenangan sebagai dasar hukum bagi Badan

¹¹ Bachsan Nustafa, "*Hukum Agraria Dalam Perspektif*", (Bandung : Remaja Karya,) h 22.

Pertanahan Nasional maupun Kantor Pertanahan dalam penyelenggaraan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang kemudian peraturan perundang-undangan diterapkan dalam setiap mekanisme atau proses penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan baik yang dilaksanakan dilapangan maupun di Kantor Pertanahan itu sendiri. Dalam faktanya baik dasar hukum dan proses penyelenggaraan penyelesaian sengketa yang ditempuh dengan jalur mediasi dilaksanakan sesuai dengan peraturan-peraturan undang-undang yang berlaku. Dari proses musyawarah yang diselenggarakan maka akan dapat kesimpulan sebagai hasil dari mediasi yang oleh para pihak-pihaknya disetujui dan dilaksanakan.¹²

Untuk dapat jalan dalam penyelesaian sengketa pertanahan, maka tidak terlepas untuk memahami terlebih dahulu berbagai akar permasalahan pertanahan terlebih dahulu. Akar permasalahan pertanahan garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Konflik kepentingan, yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantive, misalnya hak atas sumber daya agraria termasuk tanah, kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis.
2. Konflik struktural, yang disebabkan antara lain karena : pola perilaku atau interaksi yang destruktif, kontrol pemilikan atau pembagian

¹² Maria S.W Sumarjono, Nur Hasan Ismail, Isharyanto.2008. "Mediasi Sengketa Tanah". Kompas: Jakarta.

sumber daya yang tidak seimbang, kekuasaan dan kewenangan yang tidak seimbang, serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerja sama.

3. Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, agama atau kepercayaan.
4. Konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah, penggunaan perilaku yang negatif.
5. Konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.¹³

Maka dari itu akar permasalahan yang ditemukan di atas dapat dijadikan titik tolak dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut. Mekanisme penyelesaian sengketa yang pada umumnya ditempuh oleh Badan Pertanahan Nasional adalah :

1. Jika ditemukan cacat administratif karena adanya kekeliruan data awal, maka dilakukan koreksi administratif.
2. Bila kedua belah pihak saling terbuka, maka diupayakan musyawarah yang difasilitasi oleh Badan Pertanahan Nasional.

¹³ Maria Sumardjono. 2009. "Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya". Kompas Jakarta. h 112.

3. Bila sengketa melibatkan instansi sektoral diupayakan koordinasi antar sektor.

Bila semua usaha telah menemui kegagalan, utamanya bila obyek sengketa berkenaan dengan masalah “hak” yang berkaitan dengan kebenaran material, maka upaya terakhir melalui pengadilan.

3.2.2 Tinjauan Mediasi Terhadap Sengketa Tanah

Mediasi adalah salah satu proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan mediator dan prosedur yang disepakati oleh para pihak dimana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi yang saling menguntungkan para pihak.

Mediasi pada intinya adalah

“a process of negotiations facilitated by a third person who assist dispute to pursue a mutually agreeable settlement of their conflict”

Sebagai suatu cara penyelesaian sengketa alternative, mediasi mempunyai ciri-ciri yakni waktunya singkat, terstruktur, berorientasi kepada tugas, dan merupakan cara intervensi yang melibatkan peran serta para pihak secara aktif. Keberhasilan mediasi ditentukan itikad baik kedua belah pihak untuk bersama-sama menemukan jalan keluar yang disepakati.

Nolan Haley seperti dalam buku yang dikutip Sujud Margono, mendefinisikan mediasi adalah :

“a short term stryctured task oriented, pertipatory invention process. Disputing parties work with a neutral third party, the mediator to reach a mutually acceptable agreement”

Serta Kovac mendefinisikan mediasi adalah sebagai :

“facialitated negotiation. It process by which a neutral third party, the mediator, assist disputining parties in reaching a multually satisfaction solution”

Dapat ditarik kesimpulan dari rumusan di atas bahwa pengertian mengenai mediasi mengandung unsur-unsur sebagai berikut : ¹⁴

- 1.) Mediasi adalah sebuah proses penyelesaian sengketa 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 tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan selama perundingan berlangsung.
- 5.) Tujuan mediasi adalah untuk membuat atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa guna mengahiri sengketa.

¹⁴ Sujud Margono. 2004. ADR dan Arbitrase. “Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum”. Ghalia Indonesia: Bojongkerta. h 59.

Dari point-point tersebut maka mediasi dapat diartikan sebagai proses penyelesaian sengketa berdasarkan perundingan untuk membuat atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang ditengahi oleh mediator yang bersikap netral yang ditunjuk yang terlibat langsung dalam perundingan, dimana mediator bertugas untuk membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa dan tidak berkewenangan membuat keputusan selama perundingan berlangsung.

Mediasi memberikan kepada para pihak perasaan kesamaan kedudukan dan upaya penentuan hasil akhir perundingan dicapai menurut kesepakatan bersama tanpa tekanan atau paksaan. Dengan demikian, solusi yang dihasilkan mengarahkan kepada *win-win solution*. Upaya untuk mencapai *win-win solution* ditentukan oleh beberapa faktor di antaranya proses pendekatan yang obyektif terhadap sumber sengketa lebih dapat diterima oleh pihak-pihak dan memberikan hasil yang saling menguntungkan dengan catatan bahwa pendekatan itu harus menitik beratkan pada kepentingan yang menjadi sumber konflik.¹⁵

Maria SW. Sumardjono menyatakan segi positif mediasi sekaligus dapat menjadi segi negatif, dalam arti keberhasilan mediasi semata-mata tergantung pada itikad baik para pihak untuk mentaati kesepakatan bersama tersebut karena hasil akhir mediasi tidak dapat dimintakan penguatan kepada pengadilan. Supaya kesepakatan dapat dilaksanakan (*final and binding*). Para pihak mencantumkan kesepakatan tersebut

¹⁵ Aria S. Hutagalung, 2005, "Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah", LPHI, Jakarta.

dalam bentuk perjanjian tertulis yang tunduk pada prinsip-prinsip umum perjanjian.

Pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi mempunyai kelebihan dari segi biaya, waktu, dan pikiran nila dibandingkan dengan berpekara di muka pengadilan, disamping itu kurangnya kepercayaan atas kemandirian lembaga peradilan dan kendala administrasi yang melingkupinya membuat lembaga pengadilan merupakan pilihan terakhir untuk penyelesaian sengketa.

Mengingat tujuan utama mediasi adalah untuk menyelesaikan suatu masalah, bukan sekedar merupakan norma maupun menciptakan ketertiban belaka, maka pelaksanaan mediasi harus didasarkan pada prinsip-prinsip, yaitu :

1. Sukarela

Karena disini para pihak mempunyai kehendak yang bebas untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek sengketa, yang dimaksudkan agar dikemudian hari tidak timbul keberatan-keberatan atas kesepakatan yang telah diambil dalam penyelesaian sengketa tersebut.

2. Independen dan Tidak Memihak

Dalam proses maupun hasil dari penyelesaian secara mediasi haruslah bebas dari pihak mediator. Dalam proses mediasi seorang mediator haruslah netral.

3. Hubungan Personal Antar Pihak

Hubungan antar pihak diupayakan dapat selalu terjaga meskipun persengketaannya telah selesai.

Mediator adalah orang/pejabat yang ditunjuk dari jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang disepakati oleh para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan permasalahannya.

a. Tipe Mediator :

(1) Mediator Jaring Sosial (*Social Network Mediator*)

- Tokoh-tokoh masyarakat/ informal misalnya : ulama atau tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda
- Biasanya mempunyai pengaruh besar dalam masyarakat
- Penyelesaian sengketa didasari nilai-nilai sosial yang berlaku : nilai keagamaan/ religi, adat kebiasaan, sopan santun, moral.

(2) Mediator sebagai Pejabat yang berwenang (*Authoritative Mediator*)

- Tokoh formal, Pejabat yang mempunyai kompetensi dibidang sengketa yang ditangani.
- Disyaratkan orang yang mempunyai pengetahuan dengan sengketa yang ditangani.

(3) Mediator Independen (*Independent Mediator*)

- Mediator profesional, orang yang berprofesi sebagai mediator, mempunyai legitimasi untuk melakukan negoisiasi-negoisiasi dalam proses mediasi.
- Konsultan hukum, pengacara, arbiter.

b. Tahapan Proses Mediasi

Riskin dan Westbrook dalam buku ditulis Sujud Margono membagi proses mediasi ke dalam lima tahapan sebagai berikut :

- (1) Sepakat untuk menempuh proses mediasi.
- (2) Memahami masalah-masalah.
- (3) Membangkitkan pilihan-pilihan pemecahan masalah.
- (4) Mencapai kesepakatan.
- (5) Melaksanakan kesepakatan.

Kovach membagi proses mediasi dalam Sembilan tahapan sebagai berikut :¹⁶

Penataan atau pengaturan awal.

- (1) Pengantar atau pembukaan oleh mediator.
- (2) Pernyataan pembukaan oleh para pihak.
- (3) Pengumpulan informasi.
- (4) Identifikasi masalah-masalah , penyusunan agenda, dan kasus.
- (5) Membangkitkan pilihan-pilihan pemecahan masalah.
- (6) Melakukan tawar menawar.
- (7) Kesepakatan.
- (8) Penutupan

¹⁶ Sujud Margono ,2004. ADR dan Arbitrase “Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum” ,Ghalia Indonesia: Bojongkerta. h 63.

3.2.3 Manfaat Mediasi Terhadap Sengketa Tanah

Mediasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa guna mengakhiri sengketa. Tujuan mediasi adalah tidak untuk menghakimi salah atau benar namun lebih memberikan kesempatan untuk para pihak untuk :

1. Menemukan jalan keluar dan pembaruan perasaan;
2. Melenyapkan kesalahpahaman;
3. Menentukan kepentingan yang pokok;
4. Menemukan bidang-bidang yang mungkin dapat persetujuan;
5. Menyatukan bidang-bidang tersebut menjadi solusi yang disusun sendiri oleh para pihak.

Ciri utama dalam proses mediasi adalah perundingan yang esensinya sama dengan proses musyawarah atau konsensus. Sesuai dengan hakikat perundingan atau musyawarah maka tidak boleh ada paksaan untuk menerima atau menolak sesuatu gagasan atau penyelesaian selama proses mediasi berlangsung. Segala sesuatu harus memperoleh persetujuan dari berbagai pihak.¹⁷

¹⁷ Dr. Susanti Adi Nugroho, SH.,MH. *"Manfaat Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa"*. Kencana/Prenada.

3.2.4 Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Badan Pertanahan Nasional

Banyaknya sengketa pertanahan yang terjadi dalam masyarakat, mendapat perhatian serius dari pemerintah, karena dianggap bahwa “peristiwa kasus sengketa dan konflik pertanahan merupakan salah satu issue strategis”. Terkait penyelesaian sengketa itu sendiri, dilakukan dengan menggunakan kewenangan administrasi, dalam hal ini melalui lembaga atau badan pertanahan.

Adapun mekanisme penanganan sengketa kepemilikan tanah lazimnya dilakukan dengan tahapan berikut :¹⁸

1. Pengaduan

Dalam pengaduan ini biasanya berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon adalah yang berhak atas tanah sengketa dengan lampirannya bukti-bukti dan mohon penyelesaian disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya, sehingga tidak merugikan dirinya.

2. Penelitian

Terhadap penanganan tersebut kemudian dilakukan penelitian baik pengumpulan data/administrative maupun hasil penelitian fisik dilapangan (mengenai penguasaannya). Dari hasil penelitian ini dapat

¹⁸ Rusmadi Murad, “Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah” (Bandung: Alumni/1999, h 24.

disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

Pengaduan masalah pertanahan pada dasarnya merupakan suatu fenomena yang mempersoalkan kebenaran suatu hukum yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini dapat berupa produk pertanahan, riwayat perolehan tanah, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pembebasan tanah. Hampir semua aspek pertanahan dapat menjadi sumber sengketa pertanahan. Oleh karenanya diperlukan adanya pengaturan tentang lembaga negara yang dapat menyelesaikan suatu masalah tanah.

Untuk itu berdasarkan peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006, dibentuk Badan Pertanahan Nasional yang disusun dengan memperhatikan sisi dan aspek aspirasi dan peran serta masyarakat guna dapat menunjang kesejahteraan umum. Sehingga Badan Pertanahan Nasional berperan dalam membantu dan melayani masyarakat dalam mendapatkan haknya dibidang pertanahan, serta dalam membantu dan melayani masyarakat untuk dapat menemukan jalan penyelesaian bila mana terdapat sengketa antar masyarakat mengenai haknya di bidang pertanahan.

