

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi pemerintah yang telah diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, diharapkan dapat dengan cermat dan teliti untuk melakukan pemeriksaan (Sahnan, 2019).

Manusia sangat tergantung pada tanah, baik untuk pemukiman maupun mata pencaharian, namun persediaan tanah sangat terbatas baik jumlah maupun luasnya, bersifat tetap dan tidak bertambah dengan segala aspek kebutuhan manusia. Kebutuhan akan tanah tidak hanya diketahui saat ini saja tetapi sejak manusia diciptakan oleh Allah SWT dan ditempatkan di atas tanah ini.

Dengan adanya hal tersebut maka dapat menimbulkan suatu sengketa tanah di dalam masyarakat. Sedangkan tanah merupakan sarana dan kebutuhan yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Masalah tanah adalah salah satu hak individu yang paling mendasar. Munculnya kepentingan manusia yang berbeda di tanah menyebabkan konflik di masyarakat, yang pada gilirannya menyebabkan berbagai macam masalah. Masalah pertanahan yang muncul akhir-akhir ini semakin kompleks.

Penyebabnya tidak terbatas pada aspek ekonomi, tetapi juga aspek sosial, budaya bahkan agama (Meidiasari, 2018).

Jenis sengketa tanah yang timbul harus ditangani dengan cepat dan tepat, tidak lama-lama menimbulkan sengketa di masyarakat. Dengan adanya politik negara tentang pertanahan perlu diberi landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah. Dengan demikian campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan penguasaan tanah adalah mutlak. Kebutuhan akan tanah tersebut memegang peranan penting baik dalam kehidupan manusia maupun sebagai penggerak pembangunan (Santoso, 2015).

Untuk menjamin kepastian hukum, ketertiban hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi para pihak, maka perlu adanya kajian tentang jual beli tanah yang belum didaftarkan atau belum bersertifikat dengan kuasa menjual. Oleh karena itu, dalam menghadapi berbagai persoalan litigasi di bidang pertanahan, Badan Pertanahan Nasional tidak cuek dengan persoalan yang muncul. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penelitian dan Penanganan Masalah Pertanahan, dan telah diganti dengan Peraturan Pertanahan/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Kasus-kasus pertanahan yang timbul adalah sengketa, gugatan dan kasus pertanahan di Kantor Pertanahan. Melindungi dan mengantisipasi

terjadinya berbagai keadaan yang tidak diinginkan serta menjamin kepastian hukum bagi hak-hak warga Negara. Hal ini menimbulkan benturan kepentingan antara orang yang satu dengan orang yang lainnya terhadap keberadaan tanah, baik itu yang menyangkut hak atas tanah maupun batas-batasnya. Dimana bergesernya patok atau bahkan patok yang digunakan sebagai tanda batas tanah hilang. Sehingga sering diadakan pengukuran ulang batas tanah oleh pemiliknya. Hal tersebut memungkinkan timbulnya permasalahan dibidang pertanahan.

Terjadinya benturan kepentingan menyangkut sumber daya tanah tersebutlah yang dinamakan masalah pertanahan. Masalah pertanahan juga ada yang menyebut sengketa atau konflik pertanahan. Salah satu contoh kasus yang ada yaitu Keberadaan *Letter C* yang digunakan oleh sebagian masyarakat sebagai alat bukti kepemilikan tanahnya, sebenarnya hanya merupakan alat bukti pembayaran pajak atas tanah adat, atau bukti bahwa atas tanah tersebut telah terdaftar sebagai obyek pajak dan dengan demikian harus dibayar pajaknya. Dalam konteks yuridis, status hukum tanah yang hanya menggunakan dokumen lain sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah menjadi tidak kuat, karena tidak diakomodasi dengan Undang-Undang yang berlaku.

Status tanah yang memiliki kekuatan hukum *Letter C* sering memicu munculnya sengketa (*Potential Dispute*) karena seringkali terjadi seseorang yang menguasai atau menggarap tanah tersebut tetapi sertifikat hak atas tanahnya justru atas nama orang lain. Berdasarkan fenomena yang dapat disebut bertolak belakang seperti yang diuraikan di atas, yakni antara

peraturan perundang-undangan yang sudah sangat jelas bahwa bukti sah atas kepemilikan tanah yang diakomodasi oleh hukum tanah Indonesia adalah sertipikat, tetapi kenyataan di masyarakat masih banyak yang menganggap *Letter C* sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Tanah yang belum didaftarkan hak kepemilikannya atau belum bersertifikat, memiliki resiko hukum dan kerawanan yang lebih tinggi. Oleh karena itu terhadap obyek jual beli hak atas tanah yang belum didaftarkan atau belum bersertifikat lebih menekankan kejelian dan kehati-hatian, agar jelas dan terang penjual adalah sebagai pihak yang sah dan berhak untuk menjual.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia sedang dilaksanakan oleh pemerintah karena sangat berguna sekali terutama dalam menjamin kepastian hukum atas tanah yang masyarakat miliki, hal ini terbukti bahwa masyarakat mendaftarkan tanahnya untuk mendapatkan sertipikat atas tanah. Pendaftaran Tanah telah mengatur secara jelas definisi tentang pendaftaran tanah yaitu Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas tanah satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Wibowo, 2010).

Namun yang pasti, sengketa pertanahan tersebut harus dilakukan pengkajian dan penanganan oleh instansi berwenang guna penyelesaiannya secara tuntas. Dalam mencari penyelesaian dari sengketa pertanahan tersebut diperlukan kebijakan dari pelaksana kekuasaan Negara (Pemerintah) dalam hal pengaturan dan pengelolaan di bidang pertanahan terutama dalam hal pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatannya termasuk dalam upaya penyelesaian sengketa pertanahan yang timbul dan pada prinsipnya setiap sengketa pertanahan dapat diatasi dengan norma dan aturan-aturan yang ada, atau dengan kata lain diselesaikan berdasarkan hukum yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, menyebutkan: Sengketa atau Konflik yang menjadi kewenangan Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi:

- a) Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan, dan penghitungan luas.
- b) Kesalahan prosedur dalam proses penegasan dan/atau pengakuan hak ulayat lama.
- c) Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pencatatan hak atas tanah.
- d) Kesalahan prosedur dalam penetapan tanah terlantar.
- e) Hak guna tanah yang tumpang tindih atau sertipikat apabila salah satu penetapan hak itu nyata-nyata cacat.
- f) Kesalahan prosedur dalam pengurusan data pendaftaran tanah.
- g) Kesalahan prosedur dalam perpanjangan sertifikat.
- h) Kesalahan dalam memberikan data tanah.
- i) Kesalahan prosedur dalam proses perizinan.

j) Penyalahgunaan.

k) Kesalahan orang lain dalam permohonan hukum dan peraturan.

Dengan demikian, persoalan pertanahan di Indonesia hanyalah puncak gunung es dari berbagai persoalan pertanahan. Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan tanah sedangkan hak atas tanah adalah hak atas bagian tertentu dari permukaan tanah yang terbatas, mempunyai dua ukuran panjang dan lebar. Dijelaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai sepenuhnya oleh Negara. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Santoso, 2005).

Persoalan tanah dalam hak atas tanah bersumber dari hak menguasai tanah oleh negara yang dapat dimiliki oleh perorangan, warga negara Indonesia dan asing, kelompok masyarakat dan organisasi korporasi. Kewenangan pemilik atau pemegang hak atas tanahnya terbagi menjadi yurisdiksi umum dan yurisdiksi khusus. Hak bersama, yaitu pemegang hak pakai tanah yang berhak menggunakan tanah, termasuk tanah, badan air dan ruang-ruang di dalamnya, tidak diperlukan hanya untuk kepentingan-kepentingan yang berkaitan langsung dengan penggunaan tanah di dunia hukum.

Sedangkan kewenangan khusus adalah orang yang mempunyai hak pakai tanah berhak menggunakan tanahnya sesuai dengan jenis hak atas tanahnya, misalnya hak memiliki tanah untuk mengambil manfaat dan membangun pekerjaan, hak untuk menggunakan tanah untuk pekerjaan

konstruksi, hak pertanian. Untuk pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan.

Untuk pendaftaran tanah di Indonesia, tujuannya adalah untuk menjamin kepastian hukum atas bidang-bidang tanah yang telah didaftarkan. Sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia yaitu sistem negatif dengan kecenderungan positif, memberikan pembuktian yang kokoh dan tidak mutlak untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya kesalahan dalam proses pendaftaran tanah, memberikan kemudahan berupa pembatalan hak guna tanah (Santoso, 2015).

Pembatalan hak atas tanah adalah batalnya hak karena pemegang hak tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam keputusan pemberian hak atau kesalahan dalam keputusan pemberian hak tersebut. Namun pencabutan hak atas tanah pada hakekatnya adalah batalnya keputusan pemberian hak dan/atau sertifikat tanah sehingga tanah tersebut menjadi milik negara. Pembatalan hak atas tanah dapat terjadi karena kekurangan administrasi dalam mengeluarkan surat keputusan pemberian hak atas tanah atau dalam pelaksanaan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (Susiati, 2015).

Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan surat keputusan pembatalan, yaitu keputusan pemberian hak atas tanah yang segera mencabut sertifikat hak guna tanah. Beberapa penyebab seperti sengketa tanah, sengketa waris tanah, batas tanah, dan sengketa hak pakai tanah yang tumpang tindih bersumber dari kesalahan pengurusan hak pakai

tanah. Namun kenyataannya Badan Pertanahan Nasional sangat jarang mengeluarkan surat keputusan resmi pencabutan surat keputusan hak pakai tanah, meskipun tidak sedikit putusan pengadilan tentang pencabutan sertifikat hak pakai tanah.

Dengan adanya ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan, khususnya mengenai proses penyelesaian sengketa atau konflik yang berkaitan dengan pertanahan, yang mana di masa depan dapat diselesaikan melalui mediasi (PERMEN ATR/KBPN 21 tahun 2020, 2020)

Mediasi dianggap salah satu mekanisme alternatif penyelesaian sengketa terbaik dibanding sistem dan bentuk ADR lainnya. Suatu proses mediasi dikatakan ideal karena memenuhi 3 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. *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 (PRAWIRA, 2021).

Melalui dari beberapa kasus sengketa atau konflik terkait pertanahan khususnya di Kota Probolinggo, menjadikan penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut ke dalam sebuah karya ilmiah dengan mengadakan penelitian dan mengusulkannya dalam skripsi dengan judul : **Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 Terhadap Sengketa Tanah (Studi Mediasi BPN Kota Probolinggo Dalam Sengketa Tanah Pada Objek *Letter C*).**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memudahkan penulis dalam membatasi masalah yang diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, dan sesuai yang diharapkan. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat ditarik permasalahan yaitu “Bagaimanakah Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Jalur Mediasi di Kantor Pertanahan Kota Probolinggo Studi Kasus *Letter C* ?”.

C. Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu “Untuk mendeskripsikan Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Dalam

Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Jalur Mediasi Pada Kantor Pertanahan Kota Probolinggo Studi Kasus *Letter C*”.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya serta memiliki kegunaan praktis pada khususnya sehingga penelitian ini bermanfaat secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat Teoritis

- a) Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta terkhusus bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.
- b) Sebagai bahan informasi yang berguna bagi masyarakat mengenai bagaimana prosedur dan mekanisme mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011.

2. Manfaat Praktis

- a) Sebagai referensi tambahan tentang penyelesaian sengketa tanah oleh badan pertanahan di Kota Probolinggo sehingga nantinya bisa dijadikan rujukan untuk diadakannya penelitian lebih mendalam tentang hal ini

- b) Sebagai pedoman untuk mengetahui Penyelesaian Sengketa Pertanahan khususnya di Badan Pertanahan Kota Probolinggo.

E. Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah melihat dan mengetahui pembahasan yang ada pada skripsi ini secara menyeluruh, maka perlu dikemukakan sistematika yang merupakan kerangka dan pedoman penulisan skripsi. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

1. Bab 1 Pendahuluan

Menjelaskan mengenai uraian secara umum latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan masalah, manfaat penelitian dan sistematika penulis.

2. Bab II Tinjauan Pustaka

Memuat Tinjauan Pustaka yang berkaitan dengan teori yang memperkuat penelitian seperti teori-teori yang akan digunakan sebagai dasar dan pijakan bagi penulis meliputi Tinjauan Umum mengenai Tentang Sengketa Hak Atas Tanah, disini mencakup mengenai (Pengertian Tanah, Pengertian Sengketa Hak Atas Tanah, Sebab-sebab Munculnya Konflik atau Sengketa), Tinjauan Umum Tentang Mediasi, yang mencakup (Pengertian Mediasi, Pihak-pihak Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi, Putusan Berdasarkan Mediasi, Tahap-tahap Dalam Menyelenggarakan Mediasi, Cara Mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional, Kekuatan Putusan Mediasi). Tinjauan Umum Badan

Pertanahan Nasional, mencakup (Pengertian Badan Pertanahan Nasional).

3. Bab III Metode Penelitian

Metode penelitian ini membahas tentang jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrument dan analisis data.

4. Bab IV Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Uraian pembahasan dari hasil Penelitian ini berisikan tentang gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data, fokus penelitian, analisis dan interpretasi data.

5. Bab V Penutup

Yang berisikan kesimpulan yang ditarik berdasarkan hasil penelitian dan saran terhadap hasil analisis data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan.