

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan kebutuhan pokok (*primer*) bagi manusia untuk melangsungkan hidup dan kehidupannya, tanpa tanah seseorang tidak dapat melakukan hak-hak hidupnya secara normal dan aman seperti orang lain yang mempunyai tanah.¹ Disamping itu manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) masih membutuhkan bantuan orang lain untuk mengurus atau menyelesaikan sengketa tanah yang dihadapinya. Semua orang tentu tidak ingin bersengketa dengan orang lain dan berkeinginan hidup dengan damai dan saling menghormati. Namun dalam kehidupan masyarakat yang sangat kompleks, baik secara etnik, ekonomi, sosial, budaya dan ragam keinginan yang berbeda dari setiap orang, sengketa sulit untuk dihindarkan. Sengketa pertanahan dapat terjadi antara dua belah pihak secara individual, komunal bahkan banyak melibatkan banyak pihak dan Negara, dari sengketa yang sederhana sampai yang paling krusial.² Faktor-faktor terjadinya sebuah sengketa terhadap tanah karena adanya pengaduan dari salah satu pihak (*Orang atau badan Hukum*) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan akan

¹ Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Bandung; Refika Aditama, 2016, hlm, 4

² Candra Irawan, *Aspek Hukum dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di luar pengadilan (Alternative Dispute Resolution)* di Indonesia, Bandung; Mandar Maju, 2010, hlm, 1

memperoleh penyelesaian secara adil tanpa adanya keberpihakan.

Sengketa pertanahan merupakan, permasalahan yang mendasar dan sudah banyak terjadi di semua daerah khususnya pada masyarakat madura, seakan-akan tidak pernah surut seperti di Kabupaten Sampang tepatnya Kecamatan Robatal dan Kecamatan Sreseh di Desa Noreh Dusun Morpao dan di Desa Labuhan, Dusun Labuhan Tengah. Satu permasalahan belum selesai telah muncul permasalahan lagi, hal ini dimungkinkan karena belum diperoleh cara yang tepat untuk menyelesaikan.³ Secara historis dan kultural, masyarakat Madura terutama di pedesaan telah terbiasa menggunakan cara-cara lokal atau di luar pengadilan dalam menyelesaikan perselisihan. Menurut mereka merupakan hal yang sangat memalukan apabila permasalahan sengketa tanah dibawa ke pengadilan, salah satu cara yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa tanah adalah mediasi hal ini disebabkan karena menurut masyarakat madura mediasi adalah cara yang paling mudah dan cepat dalam menyelesaikan perselisihan.⁴ Upaya penyelesaian sengketa diluar peradiln merupakan hal yang lazim digunakan dalam penyelesaian sengketa keperdataan sebagai salah satu bentuk alternatif di luar pengadilan melalui upaya damai atau *Alternatief Dispute Resolution* (ADR). Cara penyelesaian demikian diperbolehkan karena tujuan Hukum Perdata adalah untuk melindungi hak-hak privat. Mediasi adalah

³ Maria S.W Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008, hlm, 7.

⁴ Hasil Wawancara dengan Moh. Jamali, Kepala Desa Taman, Pada Tanggal 26 Agustus 2018, jam. 10:21 WIB di Balai Desa Taman.

salah satu bagian dari alternatif penyelesaian sengketa (APS) disamping negosiasi, arbitrase dan pengadilan.

Pada umumnya masyarakat Madura merupakan bagian masyarakat yang tergolong dalam wilayah Hukum Adat, dimana Hukum Adat juga merupakan perwujudan nilai-nilai masyarakat yang mengakomodasi kepentingan masyarakat dan memperhatikan kepentingan individu termasuk pihak-pihak yang bersengketa. Keberadaan Hukum Adat juga diakui oleh Negara dan termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”. Penyelesaian sengketa pertanahan pada masyarakat madura melalui cara mediasi dimaksudkan untuk mencapai kemajemukan hukum dengan catatan bahwa pengakuan dan pengadopsian hukum tidak hanya ditempuh melalui peraturan perundang-undangan, tetapi juga melalui yurisprudensi.⁵

Pada dasarnya penyelesaian sengketa bisa dilakukan melalui 2 (dua) jalur yaitu, jalur Peradilan (*Litigasi*) dan jalur di luar Peradilan (*Non litigasi*), Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dinyatakan bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa

⁵ Maria S.W Sumardjono, *Op.Cit*, hlm, 57

melalui prosedur yang disepakati para pihak yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsoliasi atau penilaian ahli. Meskipun penyelesaian melalui jalur di luar pengadilan keberadaannya sudah diakui, namun tidak jarang masih menimbulkan ketidakpuasan bagi para pihak yang bersengketa karena dalam proses pengambilan keputusan terdapat kontradiksi aturan dan disisi lain peran pengadilan masih dominan dalam menyelesaikan sengketa. Disamping itu belum ada penjelasan yang spesifik mengenai penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi yang dilakukan oleh para pihak yang mempunyai kepentingan.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung yang (selanjutnya disebut PERMA) Pasal 2 Nomor 1 Tahun 2016 mengatur juga tentang Mediasi dan dinyatakan bahwa Perma ini hanya berlaku untuk mediasi yang terkait dengan proses berperkara di pengadilan, bagi para pihak, baik hakim, mediator, dan para pihak yang bersengketa harus menempuh mediasi dengan prosedur yang sudah diatur dalam Perma ini, dan apabila prosedur Perma ini tidak dilaksanakan, maka putusan yang diperoleh batal demi hukum. Menurut Valerine JL Kriekhoff, dalam TO Ihromi berpendapat bahwa tujuan mediasi adalah untuk membantu mencari alternatif penyelesaian sengketa yang timbul diantara para pihak yang disepakati dan dapat diterima oleh para pihak yang bersengketa juga dapat terjalinnya komunikasi yang lebih baik diantara para pihak yang bersengketa, dalam hal ini mediator sebagai pihak ketiga atau penengah dan bersifat netral yang bertugas

membantu para pihak dalam menyelesaikan sengketa.⁶

Penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi dapat diselesaikan melalui lembaga-lembaga di luar pengadilan, salah satunya yaitu melalui Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN). Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang di undangkan pada tanggal 24 September 1960 yang dikenal dengan istilah UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), maka untuk pertama kalinya Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dalam sejarah pertanahan di Indonesia, yang berlaku secara nasional. sebagai konsekuensi berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai perintah dari Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan “Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh peraturan pemerintah”.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016

⁶ Valerine JL Kriekhoff, dalam TO Ihromi, Mediasi, Tinjauan dari Segi Antropologi Hukum dalam Ihromi, (ed). *Antropologi Hukum Sebagai Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993, hlm, 223

tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang berada di wilayah hukumnya melalui cara Mediasi. Hal ini terdapat pada Pasal 12 ayat (1), (2) dan (5) serta Pasal 37 ayat (1), (2) dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 12

- (1) Dalam hal sengketa dan konflik merupakan kewenangan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3), pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik dan perkara melaporkan hasil pengumpulan data dan hasil analisis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 11 kepada kepala kantor pertanahan.
- (2) Dalam hal sengketa dan konflik bukan merupakan kewenangan kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4), maka pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik dan perkara menyampaikan penjelasan secara tertulis kepada pihak pengadu.
- (5) Dalam hal sengketa atau konflik bukan kewenangan kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kementerian dapat mengambil inisiatif untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa atau konflik melalui mediasi.

Pasal 37

- (1) Penyelesaian sengketa atau konflik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (5) dapat dilakukan melalui mediasi.
- (2) Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi maka penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meskipun Badan Pertanahan Nasional sudah mempunyai kewenangan dengan keluarnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Namun isu hukum yang berkembang dalam masyarakat Madura mengenai sengketa tanah belum pernah terselesaikan dan tidak pernah surut. Permasalahan tanah

yang muncul akhir-akhir ini, semakin kompleks dan apabila dilihat dari banyaknya permasalahan hampir mengenai penguasaan dan kepemilikan tanah serta batas-batas tanah, sehingga hal ini menarik untuk dilakukan penelitian.

Bertitik tolak dari uraian permasalahan diatas, maka penelitian ini disusun dalam judul **“KEWENANGAN KANTOR PERTANAHAN DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA PERTANAHAN SECARA MEDIASI DI WILAYAH MADURA”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang Permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang diteliti dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Mekanisme Mediasi Sengketa Tanah di Kantor Pertanahan Nasional di Wilayah Madura sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 ?
2. Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Kantor Pertanahan Nasional di Wilayah Madura ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan ini disusun berdasarkan rumusan Permasalahan di atas, adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mendapatkan Bagaimana Mekanisme Mediasi Sengketa Tanah di Kantor Pertanahan Nasional di Wilayah Madura.
2. Untuk Mendapatkan Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Kantor Pertanahan Nasional di Wilayah Madura.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari sebuah penelitian biasanya terbagi menjadi dua, yaitu kegunaan teoritis dan praktis. Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, kegunaan penulisan ini untuk memperkaya khasanah keilmuan dibidang hukum, menambah dan melengkapi perbendaharaan dan karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran yang membahas tentang kewenangan kantor pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara mediasi di wilayah Madura.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penulisan ini, dapat berguna terhadap seluruh masyarakat khususnya untuk akademisi maupun praktisi hukum. Selain itu penulisan ini merupakan sebuah sumbangan pemikiran ilmiah terhadap hukum positif dan empiris khususnya tentang hukum keperdataan di Negara Indonesia dan Lembaga yang berwenang membuat suatu peraturan perundang-undangan yang diharapkan akan

membuat hukum pemerintahan di Negara ini semakin berkembang. Penulisan ini diharapkan pula mampu menggambarkan kewenangan kantor pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara mediasi di wilayah Madura.

1.5 Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil- hasil karya ilmiah yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun obyeknya berbeda. Setelah peneliti melakukan penelusuran di berbagai kepustakaan, terkait dengan obyek penelitian ini, sejauh ini belum menemukan tulisan, baik yang bersumber dari buku-buku/literatur terutama tesis, dan disertasi hukum maupun melalui media internet terkait dengan penulisan ilmiah tentang “Kewenangan Kantor Pertanahan Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Secara Mediasi di Wilayah Madura”. Namun penelitian yang terkait dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1

No	Nama	Instansi	Judul	Hasil	Perbedaan
1	Herwandi	Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang	Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara	Sebagai mediator, Kantor Pertanahan Jakarta Utara mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi	Lokasi penelitian, waktu penelitian

				mereka.	
2	Joko Subagyo	Program Pascasarjana Institut Teknologi Bandung	Penyelesaian Konflik Penguasaan dan Pemilikan Tanah	Pemberian hak pengelolaan kepada PT. Pelindo II Cabang Panjang oleh BPN tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Perbedaan penelitian ini terletak pada rumusan masalah yang diteliti

1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan karya ilmiah yang dipengaruhi oleh pemilihan dan penggunaan metode penulisan, bahan atau data kajian serta metode penelitian. Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum serta teknologi yang bertujuan untuk mengungkap suatu kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah supaya tercapai dan terungkap suatu kebenaran.⁷

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan ini adalah yuridis empiris atau yuridis sosiologis dimana dalam penelitian ini, mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.⁸

Dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan

⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1985, hlm, 1

⁸Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hlm, 15

sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui efektivitas bekerjanya hukum di dalam masyarakat dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, kemudian setelah data yang dibutuhkan terkumpul maka akan menuju pada penyelesaian masalah.⁹

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan jenis pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan difungsional dalam sistem kehidupan nyata.¹⁰ Pendekatan yuridis sosiologis menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan turun langsung kelapangan menemui objeknya yaitu Kantor pertanahan di wilayah Madura.

1.6.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan salah satu sumber diperolehnya suatu masalah dan data yang akan diterima dari pihak terkait. Oleh karena itu, dilakukan penelitian langsung di seluruh kantor pertanahan wilayah Madura yang meliputi: Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep. Dengan dilakukan penelitian secara langsung maka semakin lengkap data yang di peroleh dalam menyelesaikan suatu permasalahan.

1.6.4 Tehnik Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat

⁹ *Ibid.*, hlm, 16

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986, hlm, 51

hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang diharapkan. Mengingat penelitian ini merupakan jenis penelitian empiris maka digunakan dua data, yaitu :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari kantor pertanahan di wilayah Madura melalui :

- a) Wawancara yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang di wawancarai yaitu kantor pertanahan yang terkait dengan kewenangan kantor pertanahan dalam rangka penyelesaian sengketa tanah secara mediasi di wilayah Madura. Model wawancara yang dipergunakan adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.¹¹
- b) Daftar pertanyaan diajukan kepada seksi penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan dalam rangka kewenangan kantor pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara mediasi di wilayah Madura juga untuk memperoleh jawaban secara tertulis.

2. Data Sekunder

¹¹ Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985, hlm, 26

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur. Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; bahan hukum sekunder yaitu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹² Data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, meliputi:

- a) Buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah. Selain itu, dalam penelitian ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- b) Makalah dan Artikel, meliputi makalah tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa dan makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai penyelesaian konflik agraria yang hasil dari Lokakarya Persiapan Pembentukan Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria.

¹²*Ibid.*, hlm, 52

1.6.5 Teknik Pengolahan Data

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad¹³ mengemukakan, pengolahan data dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Pemeriksaan data, yaitu data yang diperoleh diperiksa apakah masih terdapat kekurangan serta apakah data tersebut telah sesuai dengan permasalahan.
2. Editing, yaitu proses meneliti kembali data yang diperoleh dari berbagai kepustakaan yang ada, menelaah kewenangan kantor pertanahan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara mediasi di wilayah Madura. Hal tersebut sangat perlu untuk mengetahui apakah data yang telah kita miliki sudah cukup. Dari data yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, editing dilakukan pada data yang sudah terkumpul serta diseleksi terlebih dahulu dan diambil data yang diperlukan.
3. Sistematisasi data, yaitu semua data yang sudah diperoleh dikumpulkan dan disusun secara sistematis sesuai dengan urutannya.

1.6.6 Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk

¹³ Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm, 182.

uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara induktif yaitu dari hal yang bersifat khusus menjadi hal yang bersifat umum, selanjutnya diterapkan pada kasus yang konkrit.¹⁴

Dalam penarikan kesimpulan digunakan metode induktif. Metode induktif adalah suatu metode yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dari peraturan-peraturan atau prinsip-prinsip khusus menuju kesimpulan yang bersifat umum.

¹⁴ *Ibid.*, hlm, 10