

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Seperti yang dijelaskan pada pasal tersebut bahwa semua yang ada dan terkandung di bumi dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dalam hal ini juga termasuk tanah. Tanah adalah bagian yang terdapat pada kerak bumi yang tersusun atas mineral dan bahan organik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali

Tanah merupakan salah satu penunjang yang membantu kehidupan semua makhluk hidup yang ada di bumi. Luasnya tanah yang dapat dimiliki oleh manusia terbatas, sedangkan jumlah manusia dari waktu ke waktu akan selalu bertambah. Kenyataan ini menunjukkan bahwa keberadaan hak atas tanah dalam masyarakat Indonesia sangatlah penting, akibatnya tanah sering menimbulkan masalah. Dengan demikian, sebelum terjadi sengketa pertanahan, maka perlu dilakukan pembagian pengaturan yang jelas mengenai batasan-batasan kewenangan dan kekuasaan terhadap tanah yang dimiliki. Manusia akan hidup senang serba kecukupan jika mereka dapat menggunakan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan batas-batas tertentu dalam hukum yang berlaku yang mengatur kehidupan manusia itu dalam bermasyarakat.

Pengaturan tentang hak atas tanah di atur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA), yaitu : “ atas dasar 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, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Wewenang hak atas tanah dimuat dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA, yaitu: “hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) diatas memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air dan ruang angkasa yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi”. Sedangkan yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.¹ Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan.

Tanah di Indonesia sebagian besar berstatus sebagai tanah ulayat dan tanah adat/kaum, dimana tanah tersebut dimiliki secara bersama-sama (tidak dimiliki oleh seorang). Pemilikan bersama diakui secara turun-temurun dalam masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia. Bagi masyarakat hukum adat tanah itu

¹ Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta ; Kecana Prenada Media Group, hlm 48-49

mempunyai kedudukan yang sangat penting karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap, bahkan sangat menguntungkan keberadaannya. Selain itu tanah merupakan tempat tinggal, tempat mata pencaharian, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan.

Menurut Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (selanjutnya ditulis perda Sumbar Nomor 16 Tahun 2008) dalam Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa Tanah Ulayat adalah bidang tanah pusako beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan didalamnya diperoleh secara turun-temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat, sedangkan menurut Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 Pasal 1 angka 10 Tanah Ulayat Kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaannya dan pemanfaatannya diatur oleh mamak/mamak kepala waris. Tanah milik kaum atau tanah Ulayat ini bersifat kolektif yang berarti tanah ulayat atau tanah milik kaum itu bukan diperuntukkan untuk perorangan hak atas tanahnya selagi masyarakat hukum adat masih ada di Indonesia.

Pendaftaran tanah Ulayat atau tanah milik kaum dijelaskan dalam Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 400-2626 Tahun 1999 menyatakan bahwa “kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya

alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”. Hak ulayat memberikan kewenangan tertentu kepada masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya yang sumber, dasar pelaksanaan, dan ketentuan tata cara pelaksanaannya adalah hukum adat yang bersangkutan. Kewenangan tersebut meliputi hak penguasaan tanah oleh para warganya (Pasal 4 ayat 1 huruf a) dan pelepasan tanah untuk keperluan “orang luar” (Pasal 4 ayat 1 huruf b) . Mengingat hukum adat itu bersifat dinamis, maka hak penguasaan tanah yang diperoleh menurut hukum adat oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan apabila dikehendaki boleh didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, terhadap tanah yang akan didaftarkan akan mendapatkan Surat Tanda Bukti Kepemilikan Tanah yang disebut dengan sertipikat.² Menurut Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa “sertipikat adalah tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan”. Pendaftaran tanah dapat melindungi kepentingan

² Supriadi ,2012, *Hukum Agraria*, Jakarta ; Sinar Grafika, hlm 165

pemegang hak atas tanah yang bertujuan untuk memudahkan dalam membuktikan bahwa ialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan dengan diterbitkannya surat tanda bukti hak berupa sertifikat oleh Badan Pertanahan Nasional.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah tak jarang munculnya sengketa. Setiap sengketa tanah memerlukan penyelesaian, baik dengan cara litigasi maupun non-litigasi. Penyelesaian sengketa di pengadilan dilakukan jika tidak tercapainya kesepakatan dalam menyelesaikan sengketa diluar pengadilan. Penyelesaian di pengadilan dilakukan karena salah satu pihak merasa dirugikan dan membuat laporan gugatan ke pihak peradilan, maka sengketa tersebut diselesaikan di pengadilan. Adapun penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilakukan atas dasar itikad baik oleh para pihak dengan mengesampingkan penyelesaian melalui jalur litigasi (pengadilan), diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Penyelesaian sengketa mediasi dapat dilakukan sebelum kasusnya sampai ke pengadilan, sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan, penyelesaian sengketa dapat dilakukan berdasarkan inisiatif dari kementerian dan pengaduan masyarakat. Namun pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum mengetahui mengenai penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Kota Padang. Sehingga masyarakat memiliki pemikiran bahwa penyelesaian sengketa pertanahan hanya dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan dan masyarakat juga hanya mengetahui bahwa Badan Pertanahan Nasional hanya mengurus mengenai pendaftaran tanah dan hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah. Selain hal tersebut sengketa-sengketa yang

diselesaikan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Nasional Kota Padang juga belum berjalan secara efektif sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal ini juga menjadi faktor-faktor tidak berhasilnya proses mediasi pada Kantor Pertanahan.

Penyelesaian sengketa pertanahan biasanya difokuskan dulu ke penyelesaian sengketa diluar pengadilan yang diselesaikan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional, penyelesaian tersebut ditangani oleh Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan dan lebih khusus lagi ditangani oleh Subseksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan. Menurut Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016, Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator. Dalam hal sengketa atau konflik yang diajukan bukan kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disingkat Kementerian ATR/BPN maka Kementerian ATR/BPN dapat mengambil inisiatif untuk memberi fasilitas penyelesaian sengketa atau konflik melalui mediasi. Oleh karena itu penulis memilih judul **“PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MILIK ADAT MELALUI MEDIASI PADA KANTOR PERTANAHAN KOTA PADANG”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis kemukakan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyelesaian sengketa tanah milik adat melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kota Padang?

2. Bagaimana tindak lanjut dari kesepakatan para pihak dalam proses penyelesaian sengketa tanah milik adat melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses penyelesaian sengketa tanah milik adat melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kota Padang
2. Untuk mengetahui tindak lanjut dari kesepakatan para pihak dalam proses penyelesaian sengketa tanah milik adat melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kota Padang

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis :
 - a. Manfaat teoritis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Dari pengertian tersebut, penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum secara umum, dan hukum agraria dan sumber daya alam secara khusus, terutama yang terkait dengan sengketa tanah milik adat yang ada di Kota Padang.
 - b. Melatih kemampuan menulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya kedalam bentuk tulisan.
 - c. Agar dapat menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada didalam masyarakat
 - d. Agar penelitian ini mampu menjawab rasa keingintahuan penulis tentang sengketa yang ada dan diselesaikan di Kantor Pertanahan.

2. Manfaat Praktis

- a. Merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum
- b. Sebagai sumber masukan secara teori melalui penelitian perpustakaan maupun praktik tentang permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi dalam praktik, sehubungan dengan pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan di lapangan.
- c. Sebagai penambah literatur di Bidang Hukum Agraria Dan Sumber Daya Alam, sehingga diharapkan dapat mengurangi kesulitan untuk mendapatkan bahan bacaan yang berhubungan dengan hal tersebut.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan terhadap objek penulisan suatu karya ilmiah guna mendapatkan data, pokok-pokok pikiran serta pendapat lainnya dari pakar yang sesuai dengan ruang lingkup yang ditulis. Dalam hal ini penulis memerlukan metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan pelaksanaan penelitian.

1. Metode Pendekatan

Untuk mendapatkan data yang diinginkan dan mencapai hasil yang baik, penulis menggunakan metode pendekatan masalah secara yuridis dan empiris yaitu penelitian hukum dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada dalam masyarakat, sehubungan dengan permasalahan yang ditemukan dalam penelitian dengan mengadakan kajian terhadap peraturan perundang-undangan tertentu dan mengenai pelaksanaannya dalam menyikapi peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah deskriptif analitis. Deskriptif analitis merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang terjadi atau sedang berlangsung yang tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.³ Dalam penulisan ini hal tersebut dilakukan dengan menguraikan hal-hal tentang pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Padang.

3. Sumber Dan Jenis Data

a. Data Primer

Data primer berupa penelitian lapangan untuk memperoleh data langsung dari subjek asli atau sumber pertama berupa hasil wawancara semi terstruktur dengan pihak Kantor Badan Pertanahan Kota Padang, yaitu Kepala Badan Pertanahan Kota Padang dan Kepala Sub.Seksi Penanganan Sengketa Konflik dan Perkara Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Kota Padang.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan yang dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder terdiri dari:

1) Bahan hukum primer

Yaitu bahan-bahan yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian. Dalam hal ini adalah penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kota Padang. Bahan hukum nya adalah :

³ Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta ; Sinar Grafika, hlm 105

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- d. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.
- f. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan
- g. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
- h. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan pemanfaatannya

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan memiliki hubungan dengan bahan hukum primer dan dapat pula digunakan untuk memahami bahan hukum primer yang ada.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang berupa petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia.

Data tersier ini diperoleh dari :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- c. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Bung Hataa
- d. Beberapa Literatur dan bahan kuliah yang penulis miliki.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dengan subyek penelitian pihak-pihak sesuai dengan masalah yang penulis angkat.⁴ Teknik wawancara yang penulis gunakan adalah wawancara semi terstruktur yaitu wawancara yang terikat dengan daftar pertanyaan yang telah disusun, dengan mengembangkan daftar pertanyaan tersebut guna menghindari keadaan kehabisan pertanyaan dilapangan nantinya. Dalam penelitian ini saya mewawancarai beberapa narasumber yaitu :

1. Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Padang
2. Kepala Sub. Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Kota Padang

b. Studi Dokumen

Studi Dokumen merupakan suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan content analisis, yaitu

⁴ Burhan Ashshofa, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta , Rineka Cipta, hlm 87-91

dengan cara menganalisis dokumen-dokumen yang peneliti dapatkan dilapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.⁵

5. Pengolahan Data dan Analisi Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data diperlukan dalam usaha merapikan data-data yang telah dikumpulkan sehingga memudahkan dalam menganalisa data tersebut. Pengolahan data ini berupa Editing (pengeditan) tujuannya adalah untuk membetulkan jawaban yang kurang jelas dari hasil wawancara dan memeriksa apakah data tersebut sudah dapat dipertanggungjawabkan sesuai kenyataan.

b. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisis data dalam penelitian ini adalah bersifat kualitatif. Dimana data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian diolah dan dianalisis selanjutnya disusun untuk menggambarkan tentang penyelesaian sengketa pertanahan pada Kantor Pertanahan Kota Padang, data ini bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian dari pembahasan.

⁵ *Ibid*, hlm 21