

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup manusia, hubungan manusia dengan tanah tidak hanya sebagai tempat hidup tapi lebih dari itu, tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional.

Negara Indonesia adalah negara hukum hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945). Sejalan dengan ketentuan negara hukum, Sitem Pertanahan Nasional juga mengacu kepada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pertanahan dalam hukum Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam hukum pertanahan Indonesia Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 4 berbunyi bahwa “ Dengan adanya dasar hak menguasai dari negara maka ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang.”

Negara Indonesia merupakan salah satu negara agraris, dimana tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan

manusia karena tanah selain memiliki nilai ekonomi juga mempunyai nilai filosofis. Namun, seiring dengan berjalannya waktu yang disertai dengan berkembangnya suatu masyarakat, tanah tidak hanya digunakan sebagai tempat bermukim namun juga digunakan sebagai sarana dalam melaksanakan kegiatan usaha sehingga tidak jarang menimbulkan sengketa pertanahan.

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

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling mendasar. Berkaitan dengan peran penting tanah dalam kehidupan manusia dan pembangunan sebuah negara maka perlu pengaturan yang jelas, tepat dan dapat mengakomodasi permasalahan terkait pertanahan. Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 telah mewajibkan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹

Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi “ Untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh Pemerintah diadakan

¹ Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hal. 19.

pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Di Sumatra Barat dikenal dengan suatu suku atau kelompok etnik nusantara yang bernama Minangkabau. Daerah Minangkabau terdiri atas banyak nagari. Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbicara mengenai masalah tanah di Minangkabau berarti juga berbicara tentang hukum adat Minangkabau karena masalah tanah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari hukum adat Minangkabau itu sendiri. Tanah merupakan benda yang sangat berharga di tengah kehidupan bermasyarakat, sehingga banyak masyarakat yang menjadikan tanah sebagai harta warisan yang di Minangkabau disebut dengan harta pusaka. Harta pusaka dimiliki oleh setiap kaum atau suku dan telah diwariskan melalui beberapa generasi. Harta ini tidak boleh diperjual-belikan kecuali dipegang-gadaikan.

Mengingat jumlah penduduk semakin meningkat, hak atas tanah sangat penting juga pembuktiannya sehingga diperlukan kepastian hukum untuk mencegah terjadinya sengketa. Pendaftaran tanah sendiri sudah diatur pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah ini dilakukan 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 oleh Kantor Pertanahan.

Pendaftaran tanah milik kaum juga dijelaskan dalam Surat Edaran Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 400-2626 tahun 1999 menyatakan :

“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 batiniyah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.”

Pendaftaran tanah bertujuan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, terhadap tanah yang akan didaftarkan mendapat Surat Tanda Bukti Kepemilikan Tanah yang disebut dengan sertifikat.² Dalam Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa “ sertifikat 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.”

Tak hanya tanah atas nama perseorangan yang dapat didaftarkan namun tanah yang dimiliki secara bersamapun dapat disertifikatkan, hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1977 tentang Penyelenggaraan Tata Usaha Pendaftaran Tanah Mengenai Hak Atas Tanah yang Dipunyai Bersama dan Pemilikan Bagian-Bagian Bangunan yang Ada di atasnya (Selanjutnya ditulis Permendagri No 4 Tahun 1977).

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

Dalam kegiatan pendaftaran tanah tak jarang munculnya sengketa, sengketa yang dimaksud adalah sengketa terhadap proses penerbitan sertifikat hak milik atas tanah kaum yang didaftarkan atas nama pribadi. Sengketa dapat terjadi pada saat kegiatan pengukuran tanah, atau pada saat jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis, atau bahkan saat proses penerbitan sertifikat atas tanah. Sengketa muncul apabila ada pihak lain yang merasa haknya dirugikan dari kegiatan penerbitan sertifikat hak milik atas tanah kaum dan mengajukan gugatan ke kantor Pertanahan. Dengan adanya gugatan maka Kantor Pertanahan menangguhkan sementara proses penerbitan sertifikat hingga adanya keputusan yang tetap terhadap penyelesaian sengketa yang diajukan keberatan tersebut.

Pada dasarnya pilihan penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan 2 (dua) proses. Proses penyelesaian sengketa melalui litigasi di dalam pengadilan, kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerja sama (kooperatif) di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa tanah melalui jalur non litigasi dapat dilakukan di Kantor Badan Pertanahan Nasional secara mediasi. Mediasi yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional ini belum banyak diketahui oleh masyarakat luas. Penyelesaian sengketa secara mediasi dapat dilakukan sebelum kasusnya sampai ke pengadilan, mengutip dari Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Penyelesaian sengketa dan konflik dilakukan berdasarkan inisiatif dari kementerian dan pengaduan masyarakat.

Beberapa permasalahan pertanahan bisa diselesaikan dengan baik oleh kantor pertanahan melalui “mediasi”. Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutus.³ Mediasi salah satu bagian dari alternatif penyelesaian sengketa (APS) di samping negosiasi, arbitrase dan pengadilan. Penyelesaian secara mediasi diperlukan pihak lain yang berperan sebagai mediator.

Selama ini sebelum dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, penyelesaian sengketa tanah melalui jalur mediasi belum mempunyai dasar hukum yang kuat. Dalam hal ini penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi didasarkan pada ketentuan Pasal 37 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dengan demikian, penyelesaian sengketa melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan hanya dimungkinkan untuk kasus-kasus pertanahan yang bukan menjadi kewenangan kementerian ATR/BPN untuk menyelesaikannya. Dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi Kantor Pertanahan berperan sebagai pihak yang menengahi, bukan sebagai pihak yang mengambil keputusan penyelesaian sengketa.

Berdasarkan pemahaman yang demikian itu lembaga-lembaga penyelesaian sengketa melalui mediasi perlu di populerkan, terutama bagi penyelesaian sengketa pertanahan. Karena hal ini selain dimungkinkan

³ Takdir Rahmadi, *Mediasi: Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 12.

pemanfaatannya dari tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dapat mencakup penyelesaian sengketa dengan cara mediasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Hal diatas menarik bagi peneliti untuk melaksanakan penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan mediasi dibidang pertanahan, khususnya pelaksanaan mediasi yang dilakukan badan pertanahan dalam penyelesaian sengketa pendaftaran tanah pusako tinggi. Oleh sebab itu dalam penelitian ini penulis memilih judul **“PENYELESAIAN SENGKETA PENDAFTARAN TANAH PUSAKO TINGGI SECARA MEDIASI DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN PADANG PARIAMAN”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka dalam penelitian ini difokuskan pada perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penyelesaian sengketa pendaftaran tanah pusako tinggi melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman ?
2. Apa yang menjadi faktor penyebab terjadinya sengketa dalam pendaftaran tanah pusako tinggi di Kabupaten Padang Pariaman ?
3. Bagaimana tindak lanjut dan akibat sengketa pendaftaran tanah pusako tinggi apabila tidak tercapai kesepakatan mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya sengketa dalam pendaftaran tanah pusako tinggi di Kabupaten Padang Pariaman ?
2. Untuk mengetahui proses penyelesaian sengketa pendaftaran tanah pusako tinggi secara mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman ?
3. Untuk mengetahui tindak lanjut dan akibat sengketa pendaftaran tanah pusako tinggi apabila tidak tercapai kesepakatan mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan keilmuan serta melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah khususnya mengenai hukum agraria dan sumber daya alam, yang diharapkan dapat menjadi referensi bagi sesama mahasiswa, dosen, dan masyarakat yang tertarik dengan masalah hukum yang dikaji.
 - b. Untuk dapat menerapkan ilmu yang telah penulis dapatkan selama perkuliahan sehingga dapat melakukan penelitian dengan baik.
2. Manfaat Praktis
 - a. Dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang terkait dengan penyelesaian sengketa pendaftaran tanah pusako tinggi secara mediasi di Kabupaten Padang Pariaman.
 - b. Mengetahui lebih jelas mengenai proses penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan melalui mediasi di Kabupaten Padang Pariaman.

- c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dan bisa menjadi referensi bagi peneliti lain dalam penelitian di masa datang.

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

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis empiris, yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada dilapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif artinya penelitian yang menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu. Atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala atau untuk menentukan tidak adanya hubungan antara gejala dengan masyarakat.⁴

3. Jenis dan Sumber data

a. Data Primer

⁴ Bambang Sugono, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm, 113-114.

Data primer berupa penelitian lapangan untuk memperoleh data langsung dari subjek asli atau sumber pertama. Yakni berupa hasil wawancara semi terstruktur dengan Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman (bidang konflik, sengketa dan perkara) dan Pihak yang bersengketa yang diperoleh melalui penelitian dilapangan.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang telah diolah dan merupakan data yang diperoleh dari kepustakaan yang terkait dengan masalah penelitian berbentuk bahan-bahan hukum yang diperoleh dari :

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang mengatur sengketa pendaftaran tanah di Kabupaten Padang Pariaman :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Pnyeleaian Sengketa.

d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah.

e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan
Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang
Penyelesaian Kasus Pertanahan.

f) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan
Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1977 tentang
Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24
Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah.

g) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan
Pertanahan Nasional.

h) Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 5
Tahun 2009 tentang Pemerintahan Nagari.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum ini erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan pada dasarnya memberikan penjelasan secara teoritis terhadap rumusan-rumusan peraturan yang dijadikan dasar hukumnya dan menjelaskan secara teoritis bahan hukum primer. Seperti pendapat para ahli yang terdapat dalam literatur yang digunakan serta dokumen yang diperlukan untuk penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum ini pada dasarnya memberikan penjelasan atas berbagai istilah yang digunakan. Bagi yang terdapat dalam peraturan sebagaimana yang dikemukakan. Maupun istilah asing yang dipergunakan oleh para ahli. Bahan hukum tertier ini dapat

berupa kamus umum baik kamus bahasa indonesia, bahasa inggris, dan bahasa belanda maupun kamus hukum.

Data tersier ini diperoleh dari :

- a) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- c) 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 subjek penelitian pihak-pihak sesuai dengan masalah yang penulis angkat.⁵ Wawancara dilakukan dengan semi terstruktur dimana selain menanyakan pertanyaan yang telah disusun juga menanyakan pertanyaan lain yang merupakan pengembangan pertanyaan sebelumnya.

Dalam penelitian ini penulis mewawancarai beberapa narasumber :

1. Kepala Sub. Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Padang Pariaman.
2. Kerapatan Adat Nagari/Ninik Mamak.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content*

⁵ Burhan Ashofa, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta; Rineka Cipta, hlm. 87-91.

analisis yakni dengan cara menganalisis dokumen yang peneliti dapatkan dilapangan dan berhubungan dengan masalah yang diteliti.⁶

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap untuk dianalisa. Data yang diperoleh setelah penelitian diolah melalui proses editing yakni pengeditan terhadap data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya. Editing juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data yang didapat akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

b. Analisi Data

Data yang telah diolah sebelumnya dianalisis lebih lanjut untuk mendapatkan suatu kesimpulan dari permasalahan yang ada. Dalam hal ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu didasarkan kepada peraturan perundang-undangan, teori ahli termasuk pengetahuan yang didapatkan kemudian diuraikan dengan kalimat-kalimat.

⁶ *Ibid*, hlm.21.