

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Tanah atau wilayah merupakan unsur utama dari suatu negara bagi bangsa Indonesia yang merupakan suatu negara yang disebut sebagai bangsa agraris atau pun kepulauan, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan hidup dan kehidupan manusia.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia pengertian mengenai tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Pengertian tanah diatur dalam pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut.

“atas dasar hak mnguasai 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 lain serta badan badan hukum”<sup>1</sup>

Tanah merupakan masalah yang paling pokok, dapat dikonstatir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan yaitu berkisar mengenai sengketa tanah. Sengketa tanah tersebut antara lain menyangkut sengketa warisan, utang-piutang dengan tanah sebagai jaminan, sengketa tata usaha negara mengenai penerbitan sertifikat tanah, serta perbuatan melawan hukum lainnya. Berdasarkan banyaknya perkara yang menyangkut

---

<sup>1</sup> Supriadi S.H, M.Hum, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2015) hlm. 3

tanah, dapat dilihat bahwa Tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia.<sup>2</sup>

Masalah pertanahan pada hakekatnya, merupakan masalah lintas sektoral yang menyangkut berbagai instansi. Disamping itu masalah pertanahan diatur oleh undang-undang, baik yang langsung mengatur mengenai pertanahan maupun bidang lainnya, tetapi tidak dapat dipisahkan dari masalah tanah, karenanya koordinasi merupakan proses yang mutlak diperlukan dalam penanganan masalah pertanahan.

Salah satu lembaga yang mempunyai hubungan yang sangat erat dengan pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional atau disingkat BPN yang diatur oleh Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 dalam Pasal 1 yaitu tentang Badan Pertanahan Nasional. Secara garis besar Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Selanjutnya dalam Pasal 2 No. 10 Tahun 2006 dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Dengan adanya ketentuan peraturan ini, maka secara jelas Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas dan tanggung jawab dibidang pertanahan baik secara nasional maupun daerah.<sup>3</sup>

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan peraturan dasar yang mengatur penguasaan, pemilikan, peruntukan, penggunaan dan pengendalian

---

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *peralihan hak atas tanah dan pendaftarannya*, (Bandung : Sinar Grafika. 2014) hlm. 7

<sup>3</sup> Dalam Skripsi Sri Wiwin Adam, *Peranan Bdan Pertahanan (BPN) dalam menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah dikabupaten Gorontalo*, UNG, Fakultas Hukum, 2011, Hlm. 2

pemanfaatan Tanah yang bertujuan terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pelaksanaan perlindungan hukum dibidang hak milik atas Tanah ini dalam praktik selain ditentukan oleh substansi hukumnya, juga ditentukan oleh aparat pelaksana dan kesadaran hukum masyarakat. Substansi hukum berupa Peraturan Perundang-Undangan haruslah sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat dan perkembangan zaman.<sup>4</sup>

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas Tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran Tanah di seluruh Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran Tanah di Indonesia.

Sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA maka setiap Tanah harus didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. Dengan adanya pendaftaran Tanah tersebut seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luas, lokasi tanah, apakah dibebani hak tanggungan dan yang terpenting adalah tanah tersebut akan mendapatkan Sertifikat sebagai alat bukti.

Keterangan yang tercantum didalam surat bukti hak mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

---

<sup>4</sup> Adrian Sutedi S.H, M.H, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Opcit, hlm. 13

Segala kebijakan pendaftaran Tanah yang tertuang didalam Peraturan Perundang-Undangan sebagai suatu *das sollen* (yang ideal menurut hukum), belum tentu terwujud sebagai suatu *das sein* (menurut kenyataan). Keadaan itu terjadi dalam masyarakat, dimana dalam perkembangannya saat ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sedang terjadi saat ini adalah masalah tentang kesalahan penerbitan sertifikat yang mengakibatkan sertifikat tersebut mengalami cacat hukum atau cacat secara administrasi. Hal ini dapat mengakibatkan sengketa hak atas Tanah yang berujung kepada pembatalan atau pencabutan hak atas tanah yang dimiliki.

Masalah tersebut tentu menjadi hambatan yang harus ditindak lanjuti dan dicarikan penyelesaiannya untuk mencegah terjadinya sengketa Tanah yang akan berujung pada pembatalan sertifikat. Tujuan penyelesaian sengketa tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Dalam mewujudkan hal tersebut, Berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf e Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang antara lain, mengatakan bahwa Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan sengketa dan konflik pada Badan Pertanahn Nasional menyelenggarakan fungsi pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi, dan lainnya.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dapat bertindak secara administratif menyelesaikan sengketa pertanahan yang menjadi kewenangannya dan selain

kewenangannya, Peraturan Kepala BPN No.11 Tahun 2016 merupakan dasar kewenangan BPN menjadi mediator membantu para pihak mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian

Ketentuan Pasal 23 Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 memperlihatkan kebijakan pemerintah untuk menggunakan mediasi sebagai salah satu cara untuk penyelesaian sengketa pertanahan namun tidak ada ketentuan hukum yang rinci penggunaan mediasi dalam konteks sengketa pertanahan. Ketentuan yang ada hanya berbentuk Petunjuk Teknis yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Demikian juga halnya dengan Badan Pertanahan Nasional yang ada di Kota Gorontalo, Berbagai persoalan dibidang pertanahan yang terjadi diwilayah hukum Kota Gorontalo tentunya membutuhkan peran yang cukup besar dari lembaga ini untuk menangani setiap persoalan yang muncul setiap saat. Hal ini diperlukan dalam rangka menjamin kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah yang ada Di Kota Gorontalo kepada setiap warga yang memang benar-benar mempunyai hak atas kepemilikan tersebut.

Penanganan masalah sengketa tanah oleh BPN di Kota Gorontalo dilakukan dalam bentuk mediasi dengan membentuk team panitia A dalam menyelesaikan kasus sengketa tanah yang ada. Team panitia A tersebut di tunjuk langsung oleh ketua bidang penangan masalah/konflik pertanahan. Dan team panitia A mempunyai tanggung jawab dalam memediasi kasus sengketa tanah dengan menjadi mediator didalam proses penyelesaian sengketa tersebut. Adapun data

yang dimiliki Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Gorontalo tentang jumlah kasus sengketa dalam penerbitan sertifikat yang bermasalah melalui tabel berikut:

**Tabel 1. jumlah kasus sengketa dalam penerbitan sertifikat yang bermasalah di BPN Kota Gorontalo Tahun 2013-2017**

<b>BPN</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>JUMLAH</b>
Jumlah kasus penerbitan sertifikat yang cacat hukum	7	5	4	9	2	27
Jumlah kasus yang di selesaikan oleh BPN	2	-	2	1	-	5
Jumlah kasus yang di selesaikan di pengadilan	5	4	2	8	2	21

**Sumber: Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Gorontalo, 2018**

Tabel diatas menunjukkan tentang fluktuasi data sengketa tanah dalam penerbitan sertifikat yang cacat hukum yang ada di kantor BPN Kota Gorontalo, dengan jumlah sertifikat yang cacat hukum pada tahun 2013 sebanyak 7 kasus, pada Tahun 2014 sebanyak 5 kasus, pada Tahun 2015 sebanyak 4 kasus, tahun 2016 sebanyak 9 kasus dan di tahun 2017 sebanyak 2 kasus, dengan jumlah keseluruhan yakni 23 kasus sengketa. Namun kasus yang dapat ditangani oleh BPN pada Tahun 2013 hanya sebanyak 2 kasus, bahkan pada Tahun 2014 tak ada satupun yang terselesaikan, dan pada Tahun 2015 hanya 2 kasus saja yang terselesaika, pada Tahun 2016 ada 1, dan 2017 tidak ada yang diselesaikan.

Masalah-masalah tersebut sngat mempengaruhi kinerja Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok dalam melaksanakan administrasi pertanahan. Berangkat dari hal tersebut maka penulis

tertarik mengangkat permasalahan dibidang pertanahan dengan judul penelitian “Penanganan Sengketa Tanah Melalui Jalur Mediasi Oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Di Kota Gorontalo”

### **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana penanganan sengketa tanah melalui jalur mediasi oleh BPN di Kota Gorontalo?
2. Faktor-Faktor apa saja yang menjadi kendala bagi BPN dalam penanganan sengketa tanah melalui jalur mediasi di Kota Gorontalo?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini mengacu pada masalah yang telah disebutkan di atas yaitu:

1. Untuk mengetahui penanganan sengketa tanah melalui jalur mediasi oleh BPN di Kota Gorontalo.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala bagi BPN dalam penanganan sengketa tanah melalui jalur mediasi di Kota Gorontalo.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Suatu penelitian akan mempunyai nilai lebih apabila penelitian tersebut memberikan manfaat bagi berbagai pihak baik bagi penulis, pembaca, instansi terkait dan bagi Universitas Negeri Gorontalo. Adapun manfaat yang dapat diperoleh adalah sebagai berikut:

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan maupun tambahan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum tentang dasar hukum kewenangan BPN atau Badan Pertanahan Nasional dalam penanganan sengketa tanah melalui jalur mediasi serta proses penyelesaian sengketa tanah.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Sebagai sarana bagi penulis untuk menyumbangkan pengetahuan dari hasil Penelitian mengenai Penanganan Sengketa Tanah Melalui Jalur Mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penyelesaian kasus sengketa tanah Di Kota Gorontalo.

