

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekadar sebagai tempat hidup, tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Selain itu, tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia.¹ Pada hakikatnya, permasalahan tanah timbul karena adanya kesenjangan antara *das Sein* dan *das Sollen* atau adanya perbedaan antara kenyataan dengan yang seharusnya. Terjadinya benturan kepentingan menyangkut sumber daya tanah tersebutlah yang dinamakan masalah pertanahan.

Permasalahan tanah yang timbul belakangan ini semakin kompleks, penyebabnya tidak sebatas aspek ekonomi saja, melainkan sosial dan budaya bahkan juga agama. Kepentingan individu atas tanah memang tidak boleh diabaikan begitu saja karena masing-masing individu mempunyai hak untuk dihormati dan dilindungi kepentingannya. Hak tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negaranya berupa Hak Milik, Hak

¹Andhyka Martha, M. Citra Ramadhan & Rizkan Zulyadi. *Implementasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan*. Journal of Education, Humaniora and Social Sciences. Vol 5, No. 2, 2022, hal. 34.

Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas.²

Ditinjau dari tujuan UUPA yang bercita-cita memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia tentunya tidak dapat dipungkiri bahwa dengan banyaknya penduduk Indonesia dengan kebutuhan dan kepentingan yang berbeda antara satu dengan yang lainnya tidak menimbulkan masalah terhadap penerapan UUPA sendiri. Problematika tanah merupakan isu yang menjadi skala prioritas untuk diselesaikan. Ketidakmampuan lembaga peradilan untuk menangani berbagai sengketa bidang pertanahan, mengakibatkan kepercayaan masyarakat berkurang.

Oleh karena itu, diperlukan suatu alternatif untuk menanggulangi sengketa pertanahan. Permasalahan pertanahan hingga kini merupakan fenomena yang kerap muncul dan aktual dari masa ke masa. Seiring pertambahan penduduk, perkembangan pembangunan, dan semakin meluasnya akses berbagai pihak yang memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan.³

Permasalahan bidang pertanahan dipengaruhi berbagai faktor, kebutuhan akan tanah menjadi hal yang tidak bisa dihindari. Kenyataan ini mengakibatkan permasalahan di bidang pertanahan menjadi eskalasi tinggi.

²Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visi Media, 2010, hal. 4.

³ Pahlefi. *Analisis Bentuk-Bentuk Sengketa Hukum atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-undangan di Bidang Agraria*. Majalah Hukum Forum Akademika, Vol. 25. 2014. hal. 114.

Salah satu bentuk permasalahan yang umumnya adalah tumpang tindih lahan atau sering disebut masyarakat dengan sertifikat ganda. Berbagai cara dilakukan masyarakat untuk menemukan solusi agar permasalahan tersebut dapat diatasi, sehingga tanah dapat dimanfaatkan secara ekonomi.⁴

Selama ini penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu:

- a. Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah, dasar musyawarah untuk mufakat tersirat dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat Indonesia dan dalam UUD 1945. Musyawarah dilakukan di luar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Seorang mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Badan Pertanahan Nasional serta Lurah atau Ketua Adat.
- b. Penyelesaian sengketa kesepakatan yang dibuat dalam bentuk tertulis dan disetujui oleh para pihak melalui arbitrase dan alternatif.
- c. Penyelesaian sengketa melalui badan peradilan.⁵

Seyogyanya permasalahan harus diselesaikan dengan tuntas. Suatu sengketa tidak harus diselesaikan melalui proses peradilan (litigasi), hal ini dikarenakan ada alternatif lain dalam menyelesaikan sengketa tersebut

⁴ Juwita Tarochi Boboy, Budi Santoso dan Irawati. *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Berdasarkan Teori Dean G.Pruitt Dan Jeffrey Z.Rubin*. Notarius. Vol. 13, No.2. 2020. hal. 805.

⁵ Kuswanto, *Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Kasus Tumpang Tindih Kepemilikan Atas Sebidang Tanah di Badan Pertanahan Nasional/ATR Kabupaten Kudus*, Jurnal Akta, Vol. 4, No.1, 2017, hal. 15.

yakni dilaksanakan melalui proses di luar pengadilan (non litigasi), salah satunya dengan cara mediasi. Mediasi adalah suatu prosedur penengahan di mana seseorang bertindak sebagai “kendaraan” untuk berkomunikasi antar para pihak, sehingga pandangan mereka yang berbeda atas sengketa tersebut dapat dipahami dan mungkin didamaikan. Namun, tanggung jawab utama tercapainya suatu perdamaian tetap berada di tangan para pihak yang bersengketa.⁶

Prinsip dari mediasi salah satunya adalah bersifat sukarela atau tunduk pada kesepakatan para pihak yang bersengketa, sederhana serta bersifat menengahi atau bersifat sebagai fasilitator.⁷ Dalam proses mediasi, sang mediator mempunyai peran sebagai pihak yang mengawasi jalannya mediasi seperti mengatur perundingan, menyelenggarakan pertemuan, mengatur diskusi, menjadi penengah, merumuskan kesepakatan dengan para pihak dan membantu para pihak untuk menyadari bahwa sengketa bukanlah suatu pertempuran untuk dimenangkan, tetapi sesuatu yang harus diselesaikan.⁸

Mediasi dalam sengketa pertanahan diserahkan kepada Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang

16. ⁶ Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hal.

⁷ *Ibid.*, hal.16.

⁸ *Ibid.*, hal.17.

Penyelesaian Kasus Pertanahan 2016 yang lebih lanjut diatur pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Merujuk pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, telah diatur bahwa penyelesaian sengketa pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan terkait penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kota Jambi diketahui bahwa pada tahun 2021 terdapat 3 kasus sengketa pertanahan yang masuk ke Badan Pertanahan Kota Jambi dengan 1 kasus diselesaikan dengan jalur mediasi dan 2 kasus lainnya tidak mencapai kesepakatan dan sedang diselesaikan melalui gugatan pengadilan. Sedangkan di tahun 2022 terdapat 4 kasus sengketa pertanahan dengan 1 kasus telah diselesaikan melalui jalur mediasi dan 1 kasus belum selesai, 1 kasus tidak mencapai kesepakatan dan 1 kasus lainnya tidak dapat dilaksanakan melalui mediasi dikarenakan terdapat unsur pidana di dalamnya.

Namun hasil penyelesaian sengketa di Kantor Pertanahan Kota Jambi tersebut, dalam periode tahun 2021-2022 terdapat beberapa kasus yang belum dapat terselesaikan karena belum memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang bersengketa dengan penyelesaian melalui jalur mediasi. Maka penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur mediasi

sepatutnya telah menjadi alternatif bagi para pihak yang bersengketa untuk menghindari persoalan ini berakhir ke pengadilan. Namun realitanya penyelesaian sengketa pertanahan belum mampu diselesaikan melalui jalur mediasi di Kantor Pertanahan Kota Jambi. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam skripsi yang berjudul: **“Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi di Kantor Pertanahan Kota Jambi”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka terdapat dua hal yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Jambi?
2. Apakah penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi masih efektif dilakukan dalam pelaksanaannya dan apa upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Jambi?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis efektivitas proses mediasi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan dan pelaksanaannya di Kantor Pertanahan Kota Jambi.

2. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Jambi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara teoritis, dari segi ilmiah hasil yang diharapkan dari penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi para pembaca sekaligus memberi masukan dalam perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum perdata.
2. Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan sebagai bahan perbandingan dan memberikan masukan kepada para pihak yang terkait, sekaligus menjadi pengalaman bagi penulis dalam memecahkan persoalan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini.

E. Kerangka Konseptual

Untuk mengetahui dan memahami maksud judul proposal skripsi ini dan untuk mempermudah dalam membahas permasalahan di atas, serta untuk menghindari penafsiran yang berbeda, maka konsepsi yang berkaitan dengan judul proposal skripsi dan batasan pengertiannya antara lain:

1. Penyelesaian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian penyelesaian adalah proses, cara, perbuatan, menyelesaikan (dalam berbagai-bagai arti seperti pemberesan, pemecahan).⁹

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia

2. Sengketa Pertanahan

Berkaitan dengan pengertian sengketa pertanahan dapat dilihat dari dua bentuk pengertian yaitu pengertian yang diberikan para ahli hukum dan yang ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan. Menurut Rusmadi Murad, sengketa hak atas tanah yaitu: timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.¹⁰

Lebih lanjut menurut Rusmadi Murad, sifat permasalahan sengketa tanah ada beberapa macam, yaitu:

1. Masalah atau persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap suatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
3. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
4. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek social praktis/bersifat strategis.¹¹

¹⁰ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, 1999. hal. 22-23.

¹¹ *Ibid.*

Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, Pasal 1 butir 1: Sengketa Pertanahan merupakan perbedaan pendapat mengenai, keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya serta penerbitan bukti haknya, antara pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi dilingkungan Badan Pertanahan Nasional.¹²

3. Mediasi

Mediasi merupakan kosakata yang berasal dari *meditation* yang berasal dari bahasa Inggris. Dalam kepustakaan ditemukan banyak definisi tentang mediasi. Menurut Takdir Rahmadi mengartikan mediasi sebagai berikut:¹³

“Suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutus. Pihak netral tersebut disebut dengan mediator dengan tugas memberikan bantuan prosedural dan substansian.”

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 Angka 7 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, Mediasi diartikan sebagai cara penyelesaian sengketa dan konflik melalui proses

¹² Lihat Pasal 1 butir 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.

¹³ Takdir Rahmadi, *Op., Cit.*, hal. 12.

perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.¹⁴

4. Kantor Pertanahan

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala. (Sesuai dengan Perpres No. 63 Tahun 2013). Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

F. Landasan Teoritis

Teori-teori yang digunakan sebagai alat analisis dalam skripsi ini ialah:

1. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai “*rechtsmacht*” (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif.¹⁵ Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi.

¹⁴ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

¹⁵ Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang*. Yuridika. Vol.5 Tahun XII. 1997. hal.1.

Di Belanda konsep *bevoegdheid* dipergunakan baik dalam lapangan hukum publik, oleh karena itu *bevoegdheid* tidak memiliki watak hukum. Sedangkan di Indonesia, konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sesuai dengan pendapat di atas, Prajudi Atmosudirdjo menyatakan: “wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semuatindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak”.¹⁶

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang umum), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.¹⁷

¹⁶ Prajudi Admosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1998. hal.76.

¹⁷Indroharto. *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 2002, hal.68.

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Dalam kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan Kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun tidak tertulis,¹⁸ yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang berbunyi:

“Negara hukum adalah Negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab”.

Seperti dikemukakan di atas, bahwa dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau

¹⁸*Ibid.*, hal.69.

kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.¹⁹

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat Keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:²⁰

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekening van een*

¹⁹Peter Mahmud Marzuki. *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Pranadamedia Group. Cet-ke 6. 2014. hal.73.

²⁰Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press. 2010. hal. 102.

bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan).

Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan

wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*mandat: eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR: “....sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggungjawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans”.²¹

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie: overdrach van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

²¹ *Ibid.*, hal.105-106.

c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

2. Teori Penyelesaian Sengketa

Richard L. Abel mengartikan sengketa (*dispute*) adalah pernyataan publik mengenai tuntutan yang tidak selaras (*inconsistent claim*) terhadap sesuatu yang bernilai.²² Penyelesaian sengketa merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan para pihak yang bersengketa dalam keadaan seperti semula. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui pengadilan, *Alternative Dispute Resolution* (ADR), dan melalui lembaga adat. Penyelesaian sengketa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, yaitu melalui pengadilan, sementara itu penyelesaian sengketa yang diatur Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu ADR. Ada lima cara penyelesaian sengketa melalui ADR, yang meliputi:²³

- 1) Konsultasi
- 2) Negosiasi
- 3) Mediasi

²² Salim HS. *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. 2010. hal.81.

²³ Rusmadi Murad. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni. 1991. hal. 2.

4) Konsiliasi; atau

5) Penilaian ahli yang menjadi ruang lingkup teori penyelesaian sengketa, meliputi:

- a. Jenis-jenis sengketa;
- b. Faktor penyebab timbulnya sengketa;
- c. Strategi dalam penyelesaian sengketa.

Sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Salah satu faktor penyebabnya adalah kegagalan komunikasi antar pihak ataupun karena para pihak yang masih awam terhadap masalah-masalah dalam bidang pertanahan. Sengketa batas tanah adalah sengketa yang timbul antara dua pihak yang memiliki hak atas tanah atau tanah yang saling bersebelahan, karena adanya kesalahpahaman penafsiran mengenai luas dan batas tanahnya. Faktor penyebab terjadinya sengketa batas tanah antara lain:

- a. Tidak dipasang patok tanda batas pada setiap sudut bidang tanah atau pagar batas tidak jelas.
- b. Penunjukan batas tidak pada tempat yang benar.
- c. Petugas ukur tidak cermat dalam melaksanakan tugasnya.
- d. Pemilik tanah tidak menguasai fisik bidang tanah secara terus menerus/berkelanjutan.
- e. Tanda batas yang hilang.

Penanganan sengketa pertanahan dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta untuk memastikan tidak terdapat tumpang tindih pemanfaatan, tumpang tindih penggunaan, tumpang tindih penguasaan dan tumpang tindih pemilikan tanah, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bukti kepemilikan tanah bersifat tunggal untuk setiap bidang tanah yang diperselisihkan. Penyelesaian sengketa dapat ditempuh dengan cara:²⁴

1. Penyelesaian sengketa melalui jalur hukum.
2. Penyelesaian sengketa diluar jalur hukum seperti dengan melakukan perundingan atau negosiasi, mediasi, arbitrase dan sebagainya.

Adapun langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam penyelesaian sengketa tanah diluar jalur pengadilan yang dilaksanakan oleh Badan pertanahan Nasional antara lain:

1. Penelitian/pengolahan data pengaduan; yang meliputi: penelitian kelengkapan dan keabsahan data, pencocokan data yuridis dan data fisik serta data dukung lainnya, kajian kronologi sengketa dan konflik, dan analisis aspek yuridis, fisik dan administrasi.
2. Penelitian lapangan; meliputi penelitian keabsahan atau kesesuaian data dengan sumbernya, pencarian keterangan dari

²⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2013. hal.30.

saksi-saksi terkait, peninjauan fisik tanah objek yang disengketakan, penelitian batas tanah, gambar situasi, peta bidang, surat ukur, dan kegiatan lain yang diperlukan.

3. Penyelenggaraan Gelar Kasus; tujuannya antara lain untuk menetapkan rencana penyelesaian, memilih alternatif penyelesaian dan menetapkan upaya hukum.

3. Teori Kepastian Hukum

Aristoteles dalam bukunya *Rhetorica* menjelaskan, bahwa tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata dan isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Menurut teori ini, hukum mempunyai tugas suci dan luhur, yakni keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak diterima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini, hukum harus membuat apa yang dinamakan *algamene regels* (peraturan/ketentuan umum) di mana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.²⁵

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketenteraman dan ketertiban dalam masyarakat, karena kepastian hukum mempunyai sifat sebagai berikut:

²⁵ Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti. 2000. hal.104.

a. Adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya.

b. Sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja.

Kepastian ditunjukkan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sifat batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut, atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit.²⁶ Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam Mariam tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir), dan logis dalam artisan menjadi suatu sistem norma dengan norma lain, sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.²⁷

Menurut Gustav Radbruch, “terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh karena hukum” dan “kepastian hukum dalam atau dari hukum”:

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, hal. 156.

Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. “kepastian hukum oleh karena hukum” memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna; sedangkan “kepastian hukum dalam hukum” tercapai, apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang. Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtwerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.²⁸

Dalam praktiknya, apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan hukum, maka akan kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Adapun hal ini dikarenakan di satu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan hukum, sebaliknya tidak jarang pada keadilan hukum mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum. Apabila dalam praktiknya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum, maka keadilan hukum yang harus diutamakan. Alasannya adalah bahwa keadilan hukum pada umumnya lahir dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkrit.

²⁸ Sudirman Sidabuke. *Kepastian Hukum Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Investor*. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Brawijaya. Malang. 2007. hal. 21.

G. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai penyelesaian sengketa tanah melalui jalur mediasi sebelumnya dilakukan oleh Dana Putri Zulaika dengan judul Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Mediasi secara Adat (Studi Kasus di Desa Tanjung Batu Kabupaten Ogan Ilir). Tujuan penelitian ini untuk mengetahui penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi secara adat, menggambarkan dan menjelaskan cara penyelesaian terjadinya proses sengketa tanah melalui mediasi ketua adat, serta menggambarkan dan menjelaskan penyebab terjadinya konflik antara masyarakat adat di Desa Tanjung Batu Kabupaten Ogan Ilir. Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah dengan menggunakan wawancara Ketua Lembaga Adat Tanjung Batu Kabupaten Ogan Ilir dengan metode pendekatan yuridis empiris. Adapun teknik analisis yang digunakan adalah pendekatan deskriptif analitis dan teknik penarikan kesimpulan induktif. Hasil pembahasan yang didapat dalam penelitian ini adalah menurut keterangan dari Ketua Lembaga Adat Tanjung Batu Kabupaten Ogan Ilir bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak memiliki kekuatan eksekutorial, kurangnya pemahaman terhadap batas tanah ulayat, karena telah meninggalnya pelaku sejarah para tokoh adat merupakan kelompok orang yang paling mengetahui keberadaan tanah ulayatnya, mininmnya kesadaran masyarakat untuk mensertifikasi tanah.

Selanjutnta penelitian yang dibuat oleh Muhamad Haris Akbar dengan judul Prinsip Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tanah oleh

Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pangkalpinang Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris yang bertujuan untuk memahami tentang penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan mediasi pada sengketa pertanahan berdasarkan PERMEN ATR/BPN RI Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dan faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi pada tiga kantor pertanahan tersebut. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di BPN Kota Pangkalpinang berpedoman pada PERMEN ATR/BPN RI Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Berdasarkan wawancara dengan Koordinator Subseksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara ini berperan sebagai mediator. Mediator di Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang adalah pejabat struktur di Kantor Pertanahan atau mediator yang sudah bersertifikat. Factor penghambat dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yaitu: pihak yang tidak beritikad baik memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur waktu , ketidakjujuran dalam penyelesaian sengketa, kurangnya SDM di Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang, masih kurangnya tenaga mediator dan tidak ada sanksi yang tegas dari pihak BPN apabila terjadi kesenjangan salah satu pihak yang bersengketa menghambat proses mediasi, sehingga undangan pemanggilan mediasi hanya dianggap sebelah mata.

Adapun perbedaan penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini difokuskan mengenai penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Jambi dengan meneliti sengketa tanah yang masuk dalam kurun tahun 2021 sampai 2022. Dalam penelitian juga penulis akan menganalisis apakah penyelesaian sengketa melalui mediasi ini cukup mampu untuk dianggap efektif dalam menyelesaikan sengketa antar kedua pihak yang bersengketa serta apa faktor penghambat yang dialami Kantor Pertanahan Kota Jambi dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui jalur mediasi tersebut.

H. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan melakukan pikiran secara sesakma untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan.²⁹ Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian empiris, dalam hal ini penulis menggunakan beberapa cara penelitian yang sesuai dalam metode penelitian ini yang digunakan untuk memperoleh hasil yang maksimal, antara lain sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris yang dengan dimaksudkan kata lain yang merupakan jenis penelitian hulum sosiologis dan dapat disebutkan

²⁹ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003, hal. 1.

dengan penelitian secara lapangan, yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta yang telah terjadi didalam kehidupan masyarakat.³⁰ Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukang terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang telah terjadi di masyarakat dengan maksud dengan mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan.³¹

Penelitian hukum empiris biasa disebut dengan penelitian lapangan atau *field research* yaitu jenis penelitian yang berorientasi pada pengumpulan data empiris di lapangan. Adapun metode penelitian ini bersifat yuridis empiris dengan jenis penelitian lapangan (*field research*) yaitu penulis melakukan penelitian langsung ke lokasi untuk mendapatkan dan mengumpulkan data.³² Penelitian ini merupakan jenis penelitian empiris karena dalam penelitian ini peneliti telah menggambarkan secara detail dan mendalam tentang suatu keadaan atau fenomena dari objek penelitian yang diteliti dengan cara mengembangkan konsep serta menghimpun kenyataan yang ada. Penelitian yang dilaksanakan di lapangan adalah penelitian yang meneliti masalah yang bersifat kualitatif, yakni prosedur

³⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002, hal. 15.

³¹ *Ibid.*

³² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hal. 34.

data penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata yang tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.³³

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan sumber untuk memperoleh data maupun informasi, sesuai dengan judul skripsi maka lokasi penelitian ini berada di Kantor Pertanahan Kota Jambi.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini bersifat deskriptif dan analisis dengan memberi data, menggambarkan dan menganalisis tentang keadaan dan gejala-gejala yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa tanah di Kantor Pertanahan Kota Jambi.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan mengenai penyelesaian sengketa tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Jambi melalui mediasi.

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari hasil penelitian orang lain yang terkait dengan objek penelitian.

5. Populasi dan Sampel

³³ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2007, hal. 3.

Populasi dalam penelitian ini merupakan pihak-pihak yang menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Jambi dengan jumlah populasi dalam penelitian sebagai berikut:

**Tabel Kasus Sengketa Pertanahan di Kantor
Pertanahan Kota Jambi Tahun 2021-2022**

No.	Tahun	Jumlah Kasus
1.	2021	3
2.	2022	4
	Jumlah	7

Sumber: Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Jambi

Pada tabel di atas, dapat dilihat bahwa pada tahun 2021-2022 terdapat 7 (tujuh) kasus sengketa tanah yang masuk ke Kantor Pertanahan Kota Jambi. Adapun sampel pada penelitian ini menggunakan 2 (dua) sengketa pertanahan yang terdapat di Kantor Pertanahan Kota Jambi, sedangkan informan dalam penelitian ini adalah Penata Pertanahan Pertama Kantor Pertanahan Kota Jambi.

6. Metode dan Alat Pengumpulan Data

a. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni:

- a) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan sistem kartu dan dengan mengumpulkan data melalui internet untuk

mendapatkan bahan-bahan yang dapat digunakan untuk melengkapi penelitian.

- b) Penelitian Lapangan (*Fied Research*) merupakan metode pengumpulan data langsung yang dilakukan di lapangan untuk memperoleh data yang diperlukan dan berkaitan dengan masalah yang diteliti, dimana penelitian ini dilakukan menggunakan metode wawancara dengan beberapa pihak yang terkait dan berkepentingan dalam skripsi ini yaitu pihak Kantor Pertanahan Kota Jambi.

b. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dengan menggunakan pedoman yang telah disediakan. Wawancara dilakukan secara langsung terhadap narasumber dengan pertanyaan yang telah dipersiapkan. Wawancara secara langsung ini dilakukan untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang telah ditetapkan. Di dalam wawancara tersebut, semua keterangan atau jawaban yang diperoleh mengenai apa yang diinginkan akan dicatat dan atau direkam dengan baik.³⁴

³⁴ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet.1, Bandung: Mandar Maju, 2008, hal.167.

Adapun narasumber dalam penelitian ini yaitu Penata Pertanahan Pertama Kantor Pertanahan Kota Jambi. Dari kegiatan tersebut akan diperoleh informasi utama yang dibutuhkan dalam penelitian yaitu penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Jambi.

7. Analisis Data

Analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis kualitatif yakni dengan cara memperoleh data atau mengumpulkan data kemudian dianalisis. Selanjutnya data tersebut dijadikan rujukan untuk memperoleh dan memahami pengertian yang menyeluruh dan mendalam untuk dapat menarik kesimpulan dan memecahkan suatu permasalahan.

I. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran secara jelas mengenai hasil penelitian ini, maka penulis susun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN : Bab ini adalah bab pertama yang berisi latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA : Bab ini berisi tinjauan secara teoretis mengenai definisi mediasi dan tanah

di Indonesia dan teori dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

BAB III PEMBAHASAN

: Bab ini berisi pembahasan mengenai pandangan hukum terhadap penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Jambi dan Faktor penghambat bagi Kantor Pertanahan Kota Jambi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.

BAB IV PENUTUP

: Bab ini adalah bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran.