

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Sebagai modal dasar pembangunan nasional, tanah mempunyai karakteristik yang unik, yaitu multidimensional, multisektoral dan multidisiplin. Oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah memberikan konsekuensi bahwa hubungan antara manusia dengan tanah mutlak diperlukan adanya penataan dan pengaturan yang lebih seksama, khususnya yang berkenaan dengan penguasaan, peruntukan dan penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.

Pembangunan sektor pertanian di samping untuk mencapai dan memperbesar produksi pertanian juga untuk meningkatkan taraf hidup para petani, hal ini dikarenakan petani merupakan sokoguru pembangunan nasional. Petani adalah mereka yang pencahariannya (pokok) mengusahakan tanah pertanian, akan tetapi pada kenyataannya dalam pasang surutnya manusia (petani) kadang-kadang menjadi kambing hitam yang terpojok antara kenyataan dan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam hal ini kebijakan para pejabat yang tidak populis.

Menurut Sturn, iklim investasi adalah semua kebijakan, kelembagaan dan lingkungan, baik yang sedang berlangsung maupun yang diharapkan terjadi di masa depan yang bisa mempengaruhi tingkat pengembalian dan resiko suatu investasi. Investasi sekarang ini sudah menjadi kebutuhan segolongan besar orang untuk keperluan masa depannya. Setiap individu atau perusahaan yang membuat investasi dalam bentuk domestik maupun asing disebut dengan investor. Dengan banyaknya investor di Indonesia, maka semakin banyak yang memerlukan tanah sebagai investasi untuk kepentingan usaha. Tanah merupakan obyek investasi yang menarik dan sering dilakukan karena nilainya yang tidak pernah turun bahkan cenderung selalu mengalami kenaikan, bahkan bila nilai emas turun, investasi tanah ini tidak akan berubah. Banyaknya tanah sebagai asset tak bergerak di Karanganyar untuk kepentingan usaha dan investasi yaitu suatu kegiatan yang dilakukan baik oleh orang pribadi (*natural person*) maupun badan hukum (*juridical person*), dalam upaya untuk meningkatkan dan atau mempertahankan nilai modalnya serta menghasilkan keuntungan di kemudian hari, di mana tanah yang digunakan untuk kepentingan usaha tersebut mengalami sengketa sesuai dengan data yang ada pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Karanganyar tentang pengaduan sengketa tanah untuk kepentingan usaha yang terjadi di wilayah Karanganyar, maka dari itu diperlukan penanganan yang sistematis untuk menyelesaikan sengketa tanah tersebut. Karena dengan adanya sengketa tanah untuk kepentingan usaha yang terjadi ini

mengakibatkan para investor yang berminat menanamkan modal untuk kepentingan usaha akan berpikir ulang, bahkan dapat juga membatalkan investasinya, sehingga akan mempengaruhi perkembangan iklim investasi di Indonesia khususnya di Karanganyar.¹

Untuk mengetahui secara jelas mengenai pola penyelesaian sengketa pertanahan untuk kepentingan usaha itulah penelitian ini dilakukan pada pihak-pihak yang bersengketa seperti masyarakat, investor swasta, maupun Pemerintah Kabupaten Karanganyar, tentunya dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal itu penting karena apabila ada landasan hukum yang jelas disertai contoh implementasi yang sudah dilaksanakan, maka diharapkan sengketa pertanahan untuk kepentingan usaha yang terus bertambah dan dapat mempengaruhi iklim investasi di Karanganyar mendapatkan cara yang tepat dan cepat untuk penyelesaiannya secara tuntas. Hal yang demikianlah yang menjadi urgensi dari penelitian yang akan dilakukan, sehingga pada akhirnya dapat menyelesaikan dan mengurangi secara kuantitatif jumlah sengketa pertanahan untuk kepentingan usaha yang timbul di tengah-tengah masyarakat.

Berdasar latar belakang di atas maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Tanah Untuk Kepentingan Usaha (Studi Kasus di Badan Pertanahan Nasional Karanganyar)**”.

¹Badan Pertanahan Nasional Karanganyar, 2015.

B. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang masalah yang penulis kemukakan di atas, maka permasalahan-permasalahan yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah untuk kepentingan usaha yang selama ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Karanganyar?
2. Apa upaya Badan Pertanahan Nasional Karanganyar yang dapat dilakukan untuk meminimalisir terjadinya sengketa tanah untuk kepentingan usaha?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah untuk kepentingan usaha yang selama ini dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar.
2. Untuk mengetahui upaya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar yang dapat dilakukan untuk meminimalisir terjadinya sengketa tanah untuk kepentingan usaha.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum perdata.

- b. Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan pengetahuan bagi penulis sendiri mengenai pokok masalah yang dibahas dalam penelitian ini.
- b. Diharapkan dapat digunakan sebagai informasi bagi masyarakat atau praktisi hukum dan instansi terkait tentang penyelesaian sengketa tanah untuk kepentingan usaha.

E. Kerangka Penelitian

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yaitu penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa tanah pertama kali dilakukan dengan cara di luar pengadilan yaitu mediasi sesuai Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi yang selanjutnya cara yang kedua apabila tidak menemukan penyelesaian dilanjutkan melalui jalur pengadilan.²

Penyelesaian sengketa tanah di luar peradilan atau *non* litigasi melalui mediasi menurut Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

²Badan Pertanahan Nasional, *Agenda Kegiatan Badan Pertanahan Nasional*, <http://bpn.go.id/tentangbpn.aspx>

Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang dijelaskan dalam Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi.³

Mediasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa dengan pihak bantuan pihak ketiga (*mediator*) yang tidak memihak (*impartial*) yang turut aktif memberikan bimbingan atau arahan guna mencapai penyelesaian, namun mediator tidak berfungsi sebagai hakim yang berwenang mengambil keputusan. Inisiatif penyelesaian sengketa tetap berada di tangan para pihak, dengan demikian hasil penyelesaian sengketa bersifat kompromi. Sedangkan Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat dikatakan sebagai penyelesaian sengketa yang memaksa salah satu pihak untuk menyelesaikan sengketa dengan perantaraan pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan memiliki sifat eksekutorial, dalam arti pelaksanaan terhadap putusan dapat dipaksakan oleh lembaga yang berwenang.⁴ Maka dari itu untuk mengetahui pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah untuk kepentingan usaha melalui dua metode yaitu metode *non litigasi* yaitu mediasi di Kantor Pertanahan. Tanah, sebagai hak ekonomi setiap orang, rawan memunculkan konflik maupun sengketa. Jika konflik itu telah nyata (*manifest*), maka hal itu disebut sengketa.

³Maria S.W. Sumardjono dkk, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, Kompas, Jakarta, hal. 2.

⁴*Ibid.*, hal. 10.

Menurut Maria S.W. Sumardjono upaya pemerintah yang dapat dilakukan untuk meminimalisir sengketa pertanahan secara umum yaitu dengan melakukan:⁵

1. Membereskan Administrasi Pertanahan di masa lalu.
2. Membereskan Ketimpangan Struktur Penguasaan/Pemilikan Tanah.
3. Pemerintah Harus Memenuhi Meningkatnya Permintaan Akan Tanah.
4. Mengkoordinir Tanah terlantar.
5. Memenuhi Tuntutan Reformasi.

Dari kelima upaya pemerintah secara umum untuk meminimalisir sengketa tanah upaya pemerintah dalam meminimalisir sengketa pertanahan untuk kepentingan usaha, yang pertama yaitu membereskan ketimpangan struktur penguasaan/pemilikan tanah antara pihak-pihak yang bersengketa seperti masyarakat, investor swasta, maupun pemerintah yang bersangkutan. Ketimpangan penguasaan/pemilikan tanah dapat menjadi sumber sengketa pertanahan untuk kepentingan. Dalam hal ini harus ada keseimbangan penguasaan/pemilikan tanah oleh masyarakat, investor swasta, dan pemerintah. Di samping itu, mengingat keterbatasan persediaan tanah yang relatif tetap dibandingkan dengan jumlah penduduk yang terus berkembang maka sertifikat hak milik, mereka tidak bisa langsung menang atas rakyat

⁵*Ibid.*, hal. 10.

karena rakyat dilindungi oleh Pasal 33 Ayat 3 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pasal 33 UUD 1945 Ayat 3 yang menyiratkan bahwa rakyat memiliki hak atas tanah dan kekayaan alam di dalamnya. Konsep mediasi adalah cara yang membuat para pihak yang bersengketa terhadap investor swasta agar kedua belah pihak tidak merasa dirugikan. Di luar dari pentingnya penanganan dan penyelesaian sengketa tanah untuk kepentingan usaha yang harus segera dilaksanakan, yang tidak kalah penting adalah upaya untuk mencegah agar tidak terjadi sengketa tanah, paling tidak mampu meminimalisir terjadinya sengketa tanah untuk kepentingan usaha.

F. Metode Penelitian

Adapun metode-metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan pendekatan *yuridis-empiris*. Pendekatan *yuridis-empiris* adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara *in action* tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh

negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara *in action* diharapkan akan berlangsung secara sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap.⁶

Pendekatan *yuridis* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan sengketa tanah untuk kepentingan usaha. Sedangkan pendekatan *empiris* digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka hasil penelitian ini nantinya akan bersifat deskriptif analitis yaitu memaparkan, menggambarkan atau mengungkapkan sengketa tanah untuk kepentingan usaha. Hal tersebut kemudian dibahas atau dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat peneliti sendiri, dan terakhir menyimpulkannya.⁸

3. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam peneliti ini dapat digolongkan menjadi dua antara lain:

⁶Abdul Kadir Muhammad, 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 134.

⁷Bambang Sunggono, 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 43.

⁸*Ibid.*, hal. 26-27.

- a. Data primer, berupa data yang langsung didapatkan dalam penelitian di lapangan. Data yang diperoleh dari wawancara secara mendalam (*deep interview*).
- b. Data sekunder, data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Adapun data sekunder tersebut antara lain:
 - 1) Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan pertanahan.
 - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu:
 - a) Buku-buku ilmiah.
 - b) Makalah-makalah.
 - c) Hasil-hasil penelitian dan wawancara.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Studi Kepustakaan

Metode ini dipergunakan untuk mengumpulkan data sekunder, yang dilakukan dengan cara mencari, menginvestigasi dan mempelajari sengketa tanah untuk kepentingan usaha di Kabupaten Karanganyar. Adapun instrumen pengumpulan yang digunakan berupa *form* dokumentasi, yaitu suatu alat pengumpulan data sekunder, yang berbentuk format-format khusus, yang dibuat untuk menampung segala macam data yang diperoleh selama kejadian dilakukan.

b. Wawancara

Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data primer, yang dilakukan dengan cara melakukan wawancara secara bebas terpimpin, dengan berbagai pihak yang dipandang memahami obyek yang diteliti.

5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif. Maka dari data yang telah dikumpulkan secara lengkap dan telah dicek keabsahannya dan dinyatakan valid, lalu diproses melalui langkah-langkah yang bersifat umum, yakni:

- a. Reduksi data adalah data yang diperoleh di lapangan ditulis/diketik dalam bentuk uraian atau laporan yang terperinci. Laporan tersebut direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.
- b. Mengambil kesimpulan dan verifikasi, yaitu data yang telah terkumpul telah direduksi, lalu berusaha untuk mencari maknanya, kemudian mencari pola, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan kemudian disimpulkan.

G. Sistematika Skripsi

Dalam rangka mempermudah pemahaman dalam pembahasan ini maka dikemukakan sistematika skripsi sebagai berikut:

Bab Pertama yaitu Pendahuluan, yang berisi Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

Bab Kedua yaitu Tinjauan Pustaka, memuat tentang Tinjauan tentang Hak Atas Tanah, Tinjauan tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Hak Atas Tanah, Tinjauan tentang Penguasaan Tanah Menurut Ketentuan Peraturan Perundang-undangan, Tinjauan tentang Hak Guna Usaha (HGU), Tinjauan tentang Sengketa Bidang Pertanahan, Tinjauan tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, Tinjauan tentang Redistribusi Tanah, dan Tinjauan tentang Tanah Terlantar.

Bab Ketiga merupakan Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Tanah untuk Kepentingan Usaha yang Selama ini Dilakukan di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar dan Upaya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karanganyar yang Dapat Dilakukan untuk Meminimalisir Terjadinya Sengketa Tanah untuk Kepentingan Usaha.

Bab Keempat adalah Penutup, yang berisi Kesimpulan dan Saran yang dapat dikemukakan oleh penulis.