

Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Pertanahan Secara Mediasi di Kota Bandar Lampung

Oleh:

Artha Silvia Nababan, Kushandajani, Turtiantoro*)

**JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos 12693

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465404

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

Email: arthasilvia@gmail.com

ABSTRACT

Land issue is very essential because it concerns with life of many people to build houses, business area. To consider the importance of the land, requisition of the land often resulted in the conflict by competition to manage or to hold the land for farming and the situation produced the tension among the peoples themselves. Bandar Lampung City, it has often suffered from the land conflict among peoples because there was no absolute solution for the land conflict itself.

This was a research of analytical descriptive. It means, it was an analysis of data based on field research related to law theories especially in Land Law. The approach used was to present and analyze the problems found in fields to have the conclusion as the core of discussion. The data analysis was accomplished by concluding primary and secondary data and then evaluated and analyzed qualitatively to discuss the problems based on field data and statutes related to land law to get new description and to support the existing description to answer the problem and to draw significant conclusion.

The settlement of conflict in Bandar Lampung City was accomplished through Mediation by Land Office of Bandar Lampung City . Land Office of Bandar Lampung city role as mediators of land disputes that lead the mediation process with the aim of both parties to the dispute to reach a mutual agreement. From this research, it is known that the Land Office of Bandar Lampung City has to perform its role in accordance with the duties and functions of the Land Office as mediators of land disputes.

Keywords : Land conflict, Land office, Bandar Lampung City

PENDAHULUAN

Permasalahan agraria menjadi salah satu isu penting yang diperbincangkan saat ini. Mengingat semakin banyaknya kasus-kasus sengketa, perkara dan konflik yang menyangkut agraria. Namun, permasalahan mengenai agraria sejatinya bukanlah merupakan hal yang baru di Indonesia. Sudah sejak lama bahkan sudah semenjak masa kolonial, masalah perebutan lahan telah terjadi antara kelompok petani dengan pemerintah maupun antara kelompok petani dengan pengusaha swasta.

Pada masa kolonial, permasalahan agraria terjadi sebagai akibat dari dibentuknya Undang-Undang Kolonial Belanda pada tahun 1870. Permasalahan ini berkisar pada mulai munculnya perkebunan-perkebunan besar yang dampaknya kemudian mulai menggeser lahan pertanian milik warga yang diyakini warga sebagai lahan/tanah adat. Adapun tujuan/maksud politik Undang-Undang Agraria Kolonial bentukan pemerintah Belanda pada jaman dahulu yang dijemakan dalam Agrarische Wet yaitu memberikan kesempatan kepada pihak swasta (asing) untuk mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah pada waktu yang cukup lama dengan menyerahkan uang sewa (canon) yang murah. Di samping itu untuk memungkinkan orang asing (bukan Bumi Putera) menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari orang Bumi Putera, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan Ordonansi. Maksudnya adalah memungkinkan berkembangnya perusahaan pertanian swasta asing.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan dan mengembangkan administrasi pertanahan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, penyelesaian masalah pertanahan merupakan salah satu fungsi yang secara otomatis menjadi kewenangan BPN. Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh BPN perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bahwa dalam rangka menetapkan langkah dan arah dalam menangani dan menyelesaikan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan secara efektif telah ditetapkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009, dimana sistem penanganan masalah pertanahan berpedoman kepada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

Salah satu metode penyelesaian kasus pertanahan ditetapkan melalui mediasi, dimana mekanisme Pelaksanaan Mediasi diatur dalam Petunjuk Teknis Badan Pertanahan Nasional

Republik Indonesia Nomor:05/JUKNIS/D.V/2007 (Keputusan Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007) tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi yang dikeluarkan di Jakarta pada tanggal 31 Mei 2007. Sebagai mediator, BPN mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan/tujuan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator bertanggung jawab untuk mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan dan mengatur pengungkapan emosi. Peran Badan Pertanahan Nasional tersebut akan diteliti perannya oleh penulis sebagai salah satu upaya Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Penelitian ini membuka persoalan yang sudah dibahas sebelumnya dengan memfokuskan penelitian dalam judul: “Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Pertanahan Secara Mediasi di Kota Bandar Lampung”.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran Kantor Pertanahan sebagai mediator sengketa tanah . Landasan teori yang digunakan diantaranya adalah teori manajemen konflik yang meliputi teori peran, teori sengketa pertanahan serta teori penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain penelitian deskriptif kualitatif untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu. Penelitian ini juga akan menggunakan teknik wawancara serta observasi untuk mengecek kebenarannya. Selain melalui wawancara dan observasi, peneliti juga akan menggunakan dokumen tertulis, arsip, dokumen sejarah, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi serta gambar atau foto. Masing-masing cara itu akan menghasilkan bukti atau hasil data yang berbeda, yang selanjutnya akan memberikan pandangan yang berbeda pula mengenai fenomena yang diteliti. Penelitian ini difokuskan pada peran Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sebagai mediator sengketa tanah. Informan dalam penelitian ini adalah pejabat Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, dan masyarakat. Data-data yang diperoleh penulis adalah data primer (diperoleh melalui wawancara) dan data sekunder (diperoleh dari jurnal, arsip, studi kepustakaan, dll). Data-data tersebut kemudian diolah dan dianalisis sehingga didapatkan hasil penelitian dan kesimpulan dari penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam karya ilmiah skripsi ini akan dipaparkan tentang Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Pertanahan Secara Mediasi di Kota Bandar Lampung. Berikut adalah paparan hasil penelitian dan pembahasan:

1.1 Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Sengketa Pertanahan di Kota Bandar

Lampung

1.1.1 Persoalan Administrasi Pertanahan di Kota Bandar Lampung

Sertipikat tanah menjadi sehelai kepastian hukum atas kepemilikan atas sebidang tanah. Ironisnya, justru banyak tanah milik negara, termasuk tanah aset milik pemerintah daerah, yang malah tidak mempunyai sertipikat. Inilah salah satu fakta masih buruknya sistem administrasi pertanahan di Kota Bandar Lampung. Pemerintah Kota Bandar Lampung kini mulai sadar untuk tertib administrasi pertanahan. Kesadaran tersebut diawali dengan pembentukan tim pemburu aset yang belum bersertipikat. Tim beranggotakan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Inspektorat, serta Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Lampung. Tim ini bertugas untuk mencari bukti kepemilikan 277 bidang lahan yang diduga belum bersertipikat. Aset tersebut berupa lahan sekolah, perkantoran, serta tanah kosong yang sebagian dikuasai perorangan. Masalah pertanahan ini kerap menjadi sumber konflik, baik itu secara horizontal maupun vertikal. Secara horizontal, yaitu konflik pertanahan yang dimaksud selalu melibatkan sesama warga dalam kasus sengketa tanah. Sedangkan secara vertikal, rakyat acapkali berhadapan secara diametral dengan negara. Harus disadari pula bahwa masyarakat tidak dapat dipisahkan dari tanah, kendati tanah itu menjadi tumpah darah dalam pengertian yang sesungguhnya. Tugas pemerintah untuk menerbitkan administrasi pertanahan yang semestinya dimulai dari pihak pemerintah itu sendiri.

1.1.2 Distribusi Kepemilikan Tanah (Land Reform) Yang Tidak Merata

Kota Bandar Lampung merupakan pusat jasa dan perdagangan serta perekonomian di Provinsi Lampung. Hal ini sesuai dengan Misi Pemerintah Kota Bandar Lampung periode tahun 2010-2015, yang salah satunya adalah mengembangkan Kota Bandar Lampung sebagai pusat jasa dan perdagangan. Dengan adanya pembangunan di Kota Bandar Lampung tersebut, terjadi perubahan tanah di Kota Bandar Lampung. Dari data Kota Bandar Lampung Dalam Angka Tahun 2013 dapat diketahui bahwa penggunaan tanah sejak tahun 2008-2012 untuk perkampungan, industri, dan jasa mengalami kenaikan. Sedangkan untuk sektor

pertanian dan rawa mengalami penurunan luas penggunaan tanah. Dampak dari terjadinya perubahan alih fungsi lahan akan memberikan dampak positif serta dampak negatif. Dampak positifnya adalah memberikan manfaat yang optimal bagi kemudahan aksesibilitas bagi terbukanya jalur transportasi dan komunikasi. Namun dampak negatif yang ditimbulkan adalah berkurangnya luas areal pertanian yang menyebabkan berkurangnya produksi pertanian, meluasnya *slum area*, serta meningkatnya kawasan bahaya banjir. Kedua permasalahan tersebut menjadi suatu dualisme ketika di satu sisi perkembangan wilayah adalah sebuah keharusan dan di sisi lain pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian mutlak diperlukan.

1.1.3 Permasalahan Legalitas Kepemilikan Tanah

Gugatan sengketa tanah yang masuk ke pengadilan disebabkan karena permasalahan legalitas kepemilikan tanah di Kota Bandar Lampung, pada umumnya dikarenakan sertipikat mempunyai 2 (dua) sisi, yakni di satu sisi secara keperdataan sertipikat merupakan alat bukti pemilikan, di sisi lain sertipikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sebagai pejabat Tata Usaha Negara. Sertipikat yang diterbitkan juga bersifat *deklaratoir*, yakni keputusan untuk mengakui suatu yang telah ada dan diberikan karena telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Pemberian keputusan secara deklaratoir oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, bertujuan untuk mewujudkan suatu ketentuan dalam undang-undang yang masih bersifat abstrak ke dalam bentuk peristiwa konkret, yaitu penerbitan sertipikat. Adapun sertipikat ganda, yaitu sebidang tanah yang mempunyai lebih dari satu sertipikat, terjadi tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Sertipikat ganda terjadi karena sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi di Kota Bandar Lampung. Peran Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam hal penyelesaian sengketa bermasalah ialah mengupayakan penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi (non litigasi). Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung mengkaji permasalahan, melakukan koordinasi serta pelaporan berkala kepada Badan Pertanahan Nasional Prov. Lampung dan juga bertugas mempersiapkan bahan serta penanganan sengketa sertipikat dengan upaya penyelesaian melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kota Bandar Lampung. Karena penyelesaian sengketa sertipikat yang bermasalah di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung tidak semuanya dapat diselesaikan melalui jalur mediasi.

2.1 Peran Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung Sebagai Mediator Sengketa Pertanahan

2.1.1 Analisis Latar Belakang Masalah

Sengketa hak atas tanah timbul karena adanya pengaduan atau keberatan dari perorangan/badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di lingkungan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, dimana keputusan pejabat yang terkait dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah. Sengketa hak atas tanah di Kota Bandar Lampung meliputi beberapa macam antara lain mengenai status kepemilikan tanah, siapa saja yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku/akta tanah. Dalam pengaduan yang berisi hal-hal serta peristiwa yang menggambarkan bahwa si pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang dipersengketakan dengan dilampiri bukti-bukti serta permohonan penyelesaian dengan disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya sehingga tidak merugikan si pengadu.

2.1.2 Pemilihan Strategi

Pemilihan strategi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan secara mediasi di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung didasarkan pada pemilihan strategi dimana terdapat keinginan untuk dapat menyelesaikan masalah secara *win-win solution*. Upaya *win-win solution* ini ditentukan oleh beberapa faktor. *Pertama*, ada proses pendekatan secara obyektif oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung terhadap sumber sengketa lebih dapat diterima oleh pihak-pihak yang memberikan hasil yang saling menguntungkan, dengan catatan bahwa pendekatan itu harus menitikberatkan pada kepentingan yang menjadi sumber konflik dan bukan pada posisi atau kedudukan para pihak. *Kedua*, adanya kemampuan yang seimbang dalam proses negosiasi atau musyawarah, karena apabila terdapat perbedaan kemampuan tawar-menawar, maka akan menyebabkan adanya penekanan oleh pihak yang satu terhadap pihak lain.

2.1.3 Pembangunan Hubungan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung Sebagai Mediator Sengketa Pertanahan

Dalam rangka membangun kepercayaan terhadap publik (*trust building*), salah satu upaya yang dilakukan oleh Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara Pertanahan di Kantor Pertanahan

Kota Bandar Lampung adalah melakukan interaksi/pembangunan hubungan terhadap pihak-pihak yang bersengketa. Dengan adanya pembangunan hubungan dengan pihak-pihak yang bersengketa, maka mediator dapat mengetahui kebutuhan/tujuan kedua belah pihak yang bersengketa.

2.1.4 Proses Mediasi

Proses mediasi dilakukan apabila kedua belah pihak yang terlibat sengketa sudah saling sepakat untuk menyelesaikan sengketa secara mediasi, selain itu pula, didasarkan pada persiapan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung dalam menyiapkan rencana mediasi. Besarnya pengaruh mediasi dalam menyelesaikan kasus sengketa tanah sangat diakui. Karena mediasi itu sendiri memiliki kelebihan dibandingkan melalui pengadilan.

2.1.5 Pencapaian Kesepakatan

Pencapaian kesepakatan merupakan tahapan terakhir dalam proses mediasi. Dimana tugas dari Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung adalah mengarahkan atau mendorong kedua belah pihak yang terlibat sengketa untuk mencapai kesepakatan.

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis data dalam penelitian Peran Kantor Pertanahan Dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Pertanahan Secara Mediasi di Kota Bandar Lampung, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Faktor-Faktor penyebab terjadinya sengketa pertanahan di Kota Bandar Lampung terdiri dari 3 hal. *Pertama*, karena persoalan administrasi pertanahan di Kota Bandar Lampung yang terbilang masih kurang terstruktur dengan baik. Persoalan administrasi pertanahan di Kota Bandar Lampung, meliputi banyak terjadinya pengalihan fungsi lahan, pada umumnya pengalihan fungsi lahan yang terjadi yaitu pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang seringkali digunakan untuk perumahan/pemukiman, perusahaan, industri, dan jasa. Fakta lain yang menggambarkan bahwa masih buruknya administrasi pertanahan di Kota Bandar Lampung yaitu kenyataan bahwa masih banyak tanah milik negara, termasuk tanah aset milik Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung, yang

malah tidak memiliki sertipikat, sedangkan kita tahu bahwa sertipikat hak milik atas tanah menjadi sehelai kepastian hukum kepemilikan atas sebidang tanah. Namun, pemerintah Kota Bandar Lampung kini mulai sadar untuk tertib dalam administrasi pertanahan. Kesadaran tersebut diawali dengan pembentukan tim pemburu aset yang belum bersertipikat. Tim beranggotakan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Inspektorat, serta Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Lampung. Tim ini bertujuan untuk mencari bukti kepemilikan 277 bidang lahan yang diduga masih belum bersertipikat. Aset tersebut berupa lahan sekolah, perkantoran, serta tanah kosong yang sebagian dikuasai perorangan.

2. Disebabkan karena distribusi kepemilikan tanah (*Land Reform*) yang tidak merata. Dengan adanya pembangunan di Kota Bandar Lampung, dimana misi pemerintah Kota Bandar Lampung pada periode tahun 2010-2015 salah satunya adalah mengembangkan Kota Bandar Lampung sebagai pusat jasa dan perdagangan yang ditujukan untuk membangun serta mengoptimalkan seluruh potensi ekonomi daerah dalam rangka memberikan peluang yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan secara ekonomi, terjadi perubahan tanah di Kota Bandar Lampung. Dari data Kota Bandar Lampung dalam angka Tahun 2013 dapat diketahui bahwa penggunaan tanah sejak tahun 2008-2012 untuk perkampungan, industri, dan jasa mengalami kenaikan. Sedangkan untuk sektor pertanian dan rawa mengalami penurunan luas penggunaan tanah. Selain itu, belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang maksimum luas tanah yang dapat dikuasai dengan menggunakan Hak Guna Usaha. Pada pasal 28 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria, hanya disebutkan bahwa HGU diberikan atas tanah yang memiliki luas minimal lima hektar, dengan ketentuan apabila luas tanah mencapai 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak. Permasalahan/sengketa pertanahan di Kota Bandar Lampung semakin kompleks

setelah munculnya spekulasi-spekulasi, yaitu dengan membeli tanah sebanyak-banyaknya, tidak hanya sekedar untuk dikelola sendiri, tetapi dijadikan sebagai barang dagangan. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata, baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis, maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya petani atau penggarap tanah memikul beban yang paling berat. Ketimpangan distribusi kepemilikan tanah di Kota Bandar Lampung ini, tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung bersifat kapitalistik dan liberalistik.

3. Yang terakhir, disebabkan karena permasalahan legalitas kepemilikan tanah. Banyak gugatan yang masuk ke Pengadilan, baik Pengadilan Negeri ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Bandar Lampung disebabkan karena legalitas kepemilikan hak atas tanah. Pada umumnya dikarenakan sertifikat mempunyai dua sisi, yakni di satu sisi secara keperdataan sertifikat merupakan alat bukti kepemilikan tanah, di sisi lain, sertifikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung sebagai pejabat Tata Usaha Negara. Sengketa tanah yang disebabkan karena permasalahan legalitas kepemilikan hak atas tanah (sertifikat) di Kota Bandar Lampung cukup tinggi, seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah.

