

TESIS

**MEDIASI KONFLIK PERTANAHAN OLEH PEMERINTAH DAERAH
(KONFLIK PENGADAAN TANAH KAMPUS STAIN MAJENE)**

***MEDIATION OF LAND CONFLICT BY LOCAL GOVERNMENTS
(LAND PROCUREMENT CONFLICT OF STAIN MAJENE)***



Disusun Oleh :

NURUL WAFIQAH ASHAR

B022192002

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**MEDIASI KONFLIK PERTANAHAN OLEH PEMERINTAH DAERAH
(KONFLIK PENGADAAN TANAH KAMPUS STAIN MAJENE)**

***MEDIATION OF LAND CONFLICT BY LOCAL GOVERNMENTS
(LAND PROCUREMENT CONFLICT OF STAIN MAJENE)***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

NURUL WAFIQAH ASHAR

B022192002

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

TESIS

MEDIASI KONFLIK PERTANAHAN OLEH PEMERINTAH DAERAH (KONFLIK PENGADAAN TANAH KAMPUS STAIN MAJENE)

Disusun dan diajukan oleh:

NURUL WAFIQAH ASHAR
B022192002

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 13 Maret 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

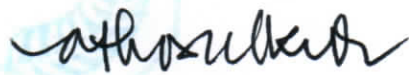
Menyetujui:

Pembimbing Utama



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.
NIP.19641123 199002 2 001

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP.19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.
NIP.19641123 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP.19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Nurul Wafiqah Ashar
Nim : B022192002
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul Mediasi Konflik Pertanahan Oleh Pemerintah Daerah (Konflik Pengadaan Tanah Kampus STAIN Majene) adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan proposal tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Proposal Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 13 MARET 2023
Yang membuat pernyataan.



Nurul Wafiqah Ashar
B022192002

UCAPAN TERIMA KASIH



Assalamu'alaikum warahmatullah wabarakatuh

Segala puji dan syukur kehadiran Allah ﷻ yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya serta tak lupa peneliti haturkan salam dan salawat atas junjungan Nabi Muhammad ﷺ sehingga proses belajar mengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin sampai dengan penulisan tesis dengan judul “Mediasi Konflik Pertanahan Oleh Pemerintah Daerah (Konflik Pengadaan Tanah Kampus STAIN Majene” ini dapat diselesaikan dengan baik. *Alhamdulillah*.

Penghargaan yang setinggi-tingginya peneliti persembahkan kepada orang-orang yang telah menyebutkan nama peneliti di setiap sujudnya, Ayahanda Drs. H. Muh Ashar Malik, M.Si. dan Ibunda Hj. Asfitriwati, S.Pd yang dengan ikhlas, sabar dan penuh kasih sayang selalu mendoakan peneliti hingga sampai pada tahap ini. Tak lupa peneliti haturkan terima kasih kepada Adik-Adik terkasih Ainun Wafiyah, S.Tr.Ip, Achmad Afif Ashar dan Muhammad Affan Ashar yang senantiasa memberikan dukungan tenaga, modal, dan moral guna penyelesaian penyusunan tesis ini.

Peneliti menyadari, begitu banyak kendala dan hambatan dalam menyelesaikan tesis ini. Namun, berkat arahan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak, tesis ini dapat terselesaikan dengan baik meskipun tak

dapat dipungkiri masih banyak kekurangan di dalamnya. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati peneliti menyampaikan terima kasih yang sangat mendalam kepada Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping atas kesediaan waktu, segala kesabaran, bantuan, bimbingan, nasihat, arahan, dan juga saran yang diberikan selama ini kepada peneliti. Rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya peneliti sampaikan pula kepada Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H. selaku penguji, Prof. Dr. Andi Suriyaman M. Pide., S.H., M.Hum. selaku penguji dan Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H. selaku penguji yang telah memberikan arahan, saran dan masukan untuk perbaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih juga peneliti sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof.drg. Muhammad Ruslin, M.Kes.,Ph.D.,Sp.BM(K). (Wakil Rektor Bidang Akademik dan kemahasiswaan), Prof.Subehan,S.Si.,M.Pharm.,Ph.D.,Apt. (Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Pengembangan), Prof. Dr.Farida Patitingi, S.H.,M.Hum. (Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi), Prof.Dr.Eng. Adi Maulana,S.T.,M.Phil. (Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi,Kewirausahaan dan Bisnis);
2. Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., M.A.P selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

3. Dr.Maskun,S.H.,LL.M selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof.Dr. Iin Karita Sakharina,S.H.,M.A. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Para Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman selama perkuliahan berlangsung;
6. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan sehingga peneliti dapat menyelesaikan studi dengan baik;
7. Bapak Saharuddin,S.E selaku Kepala Bidang Pertanahan Pada Dinas Perumahan, Pemukiman dan Pertanahan Kabupaten Majene.
8. Bapak Irfan,SIP, Kepala Seksi Administrasi dan Pengadaan Tanah, Bapak Habib, S.Pd.,M.Adm,Pemb. Kepala seksi Penangan Masalah Pertanahan, Dan Bapak Mahadi Yasin M, S.H. telah membantu dan mempermudah dalam memberikan data yang dibutuhkan dalam penyusunan tesis ini.
9. Bapak Dr. Muhammad Said, M.M kepala Bagian Tata Usaha Kampus STAIN Majene telah membantu dan mempermudah dalam memberikan informasi seputar kampus STAIN Majene.

10. Sahabat-sahabat saya sejak SMP Dwi Wahyuni Haswin, S.P., M.Si, Rahmawati, S.M dan Amalia Windayanti Taswin, S.H yang telah memberikan dukungan dan motivasi kepada peneliti.
11. Sahabat-sahabat saya sejak memulai kuliah S1 Ilmu Hukum, Wira Dharma Pratiwi, S.H., M.H. yang selalu memberikan dukungan dan bantuan kepada peneliti.
12. Sahabat-sahabat saya di S2 Kenotariatan, Meise Kalembang, Reza Shaputra, Reyhan Hendrawan, Indah Dwi Putri, Ardiansyah Basir, Magfirah Fahrudin, Ayu Khumaerah, Achmad Halifkah, Wahyu Furgani Fauzi dan Eka Bonita Juniarti terima kasih atas dukungan yang telah diberikan kepada peneliti.
13. Rekan-rekan Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin VERUM 2019 terima kasih atas kebersamaannya dan dukungan selama ini.
14. Terima kasih untuk Keluarga Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Kelas A yang tidak bisa peneliti sebutkan satu-satu;
15. Terima kasih kepada Bos darul Print beserta anggotanya yang telah membantu teman-teman dari Magister Kenotaritan kelas A.
16. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang turut membantu serta menyumbangkan pemikirannya kepada peneliti dalam menyelesaikan tesis ini.

Peneliti menyadari bahwa dalam tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi isi maupun dari segi penulisan. Oleh karena itu dengan ikhlas dan terbuka peneliti mengharapkan saran, masukan dan kritikan yang bersifat membangun. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang membutuhkannya.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 10 Oktober 2022

Nurul Wafiqah Ashar

ABSTRAK

NURUL WAFIQAH ASHAR (B022192002), *Mediasi Konflik Pertanahan oleh Pemerintah Daerah (Konflik Pengadaan Kampus STAIN Majene.* (dibimbing oleh Sri Susyanti Nur dan Zulkifli Aspan)

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis kewenangan pemerintah daerah sebagai mediator dalam kasus sengketa pertanahan kampus STAIN Majene dan (2) menganalisis perlindungan hukum terhadap kampus STAIN dan Pemegang Hak Milik.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif-empiris, berupa jenis penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi dengan data empiris dan kasus. Sumber data diperoleh melalui sumber bahan primer dan sekunder serta mewawancarai Kepala Bidang Pertanahan pada dinas Perumahan, Pemukiman dan Pertanahan Kabupaten Majene, Kepala Bagian Tata Usaha Kampus STAIN Majene. Penelitian ini selanjutnya dianalisis secara kualitatif setelah analisis data selesai, hasilnya disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Majene sebagai mediator dalam penyelesaian konflik pengadaan tanah Kampus STAIN Majene bukan merupakan kewenangannya. Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Majene yang seharusnya menjadi mediator dalam penyelesaian konflik pengadaan tanah Kampus STAIN Majene dikarenakan pihak yang berkonflik antara masyarakat sebagai pemegang hak dan Pemerintah Daerah Kabupaten Majene dan (2) Perlindungan hukum terhadap kampus STAIN Majene dan pemegang hak milik pada kasus sengketa pengadaan tanah yaitu perlindungan hukum preventif dengan memberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum dilakukan keputusan dalam mediasi dan perlindungan hukum represif belum efektif dikarenakan proses mediasinya masih dalam tahap penyelesaian konflik belum dalam tahap pengadilan.

Kata kunci : Konflik Pertanahan, Mediasi, Pengadaan Tanah

Abstract

Nurul Wafiqah Ashar (B022192002), Mediation of Land Conflicts by Local Government (STAIN Majene Procurement Conflicts. (supervised by Sri Susyanti Nur and Zulkifli Aspan)

This research aims to (1) analyze the authority of the local government as a mediator in cases of land disputes on STAIN Majene and (2) analyze the legal protection of the STAIN campus and property rights holders.

This research uses normative-empirical legal research in the form of normative legal research that is supported and complemented by empirical and case data. The sources of data research were obtained through primary and secondary material sources as well as interviewing the Head of the Land Sector at the Housing, Settlement and Land Office of Majene Regency, Head of the Administrative Section of the STAIN Majene. This study was then analyzed qualitatively after the data analysis was completed. Moreover, the results of this research were presented descriptively.

The results of this study indicate that (1) The authority of the Regional Government of Majene Regency, which is a mediator in land acquisition conflicts at the STAIN Majene, is not in accordance with its authority based on the ATR/BPN Ministerial Regulation Number 21 of 2021 and the duties, principals, and functions of the Regional Government of Majene Regency. Thus, the authority of the Regional Government of Majene Regency, in overcoming conflicts over land acquisition for STAIN Majene, should be as a facilitator to provide facilities for carrying out mediation. (2) Legal protection for STAIN Majene and property rights holders in cases of land acquisition disputes, namely preventive legal protection by providing the opportunity to submit objections or opinions before making a decision in mediation as well as repressive legal protection that has not been effective in relation to the mediation process that is still in the stage of conflict resolution and has not in the trial stage yet.

Keywords : Land Conflict, Mediation, Land Acquisition

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
ABSTRAK	x
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Landasan Teori	12
1. Teori Kewenangan	12
2. Teori Perlindungan Hukum	18
3. Teori Kepastian Hukum	21
B. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintah Daerah	22
1. Pengertian Pemerintah Daerah	22
2. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	25
3. Fungsi dan Tujuan Kepala Daerah	26
C. Tinjauan Umum Tentang Mediasi	27
1. Pengertian Mediasi.....	27

2.	Prinsip-prinsip Mediasi	30
3.	Proses Mediasi	32
D.	Tinjauan Umum Tentang Konflik Pertanahan.....	35
1.	Pengertian Konflik	35
2.	Jenis-jenis Konflik Pertanahan	36
3.	Bentuk-bentuk Penyelesaian Sengketa Tanah.....	42
E.	Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah.....	43
1.	Pengertian Pengadaan Tanah.....	43
2.	Pengertian Kepentingan Umum	45
3.	Kewenangan Negara Terhadap Pengadaan Tanah	46
4.	Prinsip dan Asas Pengadaan Tanah	49
5.	Asas Pengadaan Tanah	50
6.	Pelaksana Pengadaan Tanah	53
7.	Dasar Hukum Pengadaan Tanah	60
F.	Kerangka Pikir.....	65
G.	Bagan Kerangka Pikir.....	66
H.	Definisi Operasional	67
BAB III	METODE PENELITIAN	69
A.	Jenis Penelitian.....	69
B.	Lokasi Penelitian.....	69
C.	Jenis dan Sumber Bahan Hukum	70
D.	Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	70
E.	Teknik Analisis Data	71
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	72

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Sebagai Mediator Dalam Kasus Sengketa Tanah Kampus STAIN Majene.....	72
B. Perlindungan Hukum Terhadap Kampus STAIN Majene dan pemegang hak milik pada Kasus Sengketa Tanah Dalam Pengadaan Tanah.	95
BAB V PENUTUP.....	111
A. Kesimpulan.....	113
B. Saran	114
Daftar Pustaka.....	115

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Kampus STAIN Kabupaten Majene.....	75
Gambar 2.	Pemetaan Kampus STAIN Kabupaten Majene	77

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu anugrah Tuhan Yang Maha Esa dimana tanah yang diberikan tersebut dapat dikelola, digunakan, dan dipelihara sebaik-baiknya demi penghidupan dan kehidupan. Manusia diberikan kepercayaan untuk mengelola dan memelihara fungsi dan kegunaan tanah sebab manusia diciptakan sebagai makhluk yang sempurna yang memiliki akal pikiran sehingga Tuhan Yang Maha Esa menundukan alam semesta ini termasuk tanah dibawah penguasaan dan pengelolaan manusia.

Mengingat tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui dan penting bagi kehidupan manusia, maka Indonesia sebagai negara agraris telah mengatur penguasaan tanah berdasarkan Pasal 33(3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dimana memuat aturan bahwa:¹

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

¹ Lihat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

Ketentuan di atas kemudian terjabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria. yang selanjutnya disebut UUPA. memuat aturan bahwa:²

“atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai Organisasi kekuasaan rakyat.”

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia, bumi dan air serta ruang yang di maksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah bersangkutan, manusia hanya diperbolehkan menggunakannya. Sesuai dengan bunyi Pasal 4 ayat (2) UUPA memuat aturan bahwa:³

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya. sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Tanah bagi manusia bukan sekedar tempat hidup dan kehidupan manusia, dalam pencarian kebutuhan sandang, pangan, papan atau tempat tinggal dan kebutuhan lainnya juga sangat bergantung pada tanah. fungsi dan peran tanah pada berbagai sektor kehidupan manusia memiliki empat aspek strategis yakni aspek politik, ekonomi, sosial dan hukum yang

² Lihat Pasal 2 ayat (1) UUPA

³ Lihat Pasal 4 ayat (2) UUPA

menjadi isu sentral dalam kebijakan hukum pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Konsep pembangunan berkelanjutan yang disepakati pada konferensi Rio de Janeiro tahun 1992 dimana agenda tersebut membahas tentang pemenuhan kebutuhan kemampuan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhan sendiri sehingga tersedianya dan terjaminnya keadilan lingkungan bagi generasi mendatang.⁴

Setiap orang memiliki keinginan untuk memiliki dan dapat menguasai secara lengkap serta harus dilindungi secara hukum, perlindungan hukum diwujudkan dalam bentuk hak atas tanah yang diberikan oleh Negara sebagai akibat dari kepemilikan dan penguasaan tanah adalah apabila terdapat kegiatan pembangunan yang dibutuhkan tanah maka terlebih dahulu harus dilakukan pengambilalihan hak atas tanah, kegiatan pengalihan tanah oleh pemerintah untuk keperluan atau kepentingan umum disebut dengan pengadaan tanah yang juga disertai dengan pemberian ganti kerugian kepada orang yang berhak atas tanah tersebut.

Tanah memiliki fungsi sosial yang dimana juga terdapat hak-hak yang terkandung didalamnya, fungsi sosialnya yaitu dimana selalu mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan golongan maupun individu. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 6 UUPA disebutkan

⁴ H,Koesnadi dalam Zulkifli Aspan, *Advokasi Litigasi Kasus Reklamasi Pantai Makassar (Perspektif Undang-Undang Lingkungan Hidup)*, Jurnal Ammana Gappa, Volume 25 Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, September 2017, hal 12.

bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” Pelaksanaan fungsi sosial dari tanah ini menghadapi kendala dimana masyarakat setempat tanah tersebut mempunyai kepemilikan mutlak artinya kepemilikannya tidak dapat di ganggu oleh pihak manapun.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah memuat aturan bahwa “Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum” serta digunakan untuk pembangunan yang diatur dalam Pasal 10 huruf p Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah memuat aturan bahwa yaitu “prasarana Pendidikan atau sekolah pemerintah/ pemerintah daerah”. Selanjutnya Pasal 4 ayat (1) Huruf (b) yang menjelaskan jalan umum terkait dengan kasus pembebasan lahan peruntukan Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri dalam hal ini peran pemerintah dalam melakukan pembebasan lahan terlebih lagi dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Barat pasal 4 ayat 2 huruf (b) mengembangkan pusat-pusat kegiatan wilayah (PWK) Ibukota Kabupaten Majene sebagai pusat pendidikan.

Kewenangan didefinisikan tidak hanya sebagai hak untuk melaksanakan praktik kekuasaan, tetapi juga sebagai untuk menerapkan serta menegakkan hukum ketaatan yang pasti perintah, memutuskan, pengawasan yurisdiksi, atau kekuasaan. Secara umum kewenangan dapat diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan yang dimaksud adalah

kemampuan seseorang atau golongan dalam menguasai orang lain ataupun golongan lainnya berdasarkan pada kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik. Dalam hal ini, Kabupaten Majene sebagai pemerintah yang ada pada daerah tersebut memiliki kewenangan untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat di Kabupaten Majene.

Dalam usaha untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat negara melakukan pembangunan pada bidang sosial Pendidikan kegiatan tersebut memerlukan lahan yang telah di perjanjikan dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) antara pihak pemerintah Kabupaten Majene dan Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Majene untuk penyediaan lahan sekitar 50 Hektar sehubungan dengan kebutuhan tanah untuk pembangunan dan sesuai dengan Peraturan Daerah Sulawesi Barat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Sulawesi Barat, maka negara mempunyai wewenang untuk pencabutan hak maupun dengan pengadaan tanah melalui pembebasan tanah pada proses pengadaan tanah sering terjadi masalah karena adanya perbedaan kepentingan antara negara dan masyarakat yang menguasai lahan tersebut, satu-satunya cara dapat di tempuh adalah dengan membebaskan lahan dengan ganti rugi, begitu pula lahan yang telah dikuasai dengan hak yang berlandaskan hukum adat dan Undang-Undang Pokok Agraria .

Tetapi pada saat terjadinya pembangunan Kampus STAIN Kabupaten Majene banyak masyarakat mengklaim bahwa tanah pengadaan yang diperuntukkan untuk kampus STAIN Kabupaten Majene

adalah tanah hak milik masyarakat setempat akan tetapi Pemerintah Daerah Kabupaten Majene sudah membebaskan tanah tersebut untuk pembangunan Kampus STAIN Kabupaten Majene dengan memberikan sosialisasi kepada masyarakat yang memiliki hak atas tanah diwilayah kampus STAIN tersebut. Namun terciptanya konflik karena adanya oknum-oknum (dalam hal ini mafia tanah) yang mengklaim bahwa tanah ini adalah hak miliknya sehingga terjadinya konflik dalam pengadaan tanah tersebut yang akan diselesaikan secara mediasi.

Mediasi pertanahan harus melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang bertugas menangani urusan pemerintahan pada bidang pertanahan dapat bertindak secara administratif untuk menyelesaikan sengketa pertanahan baik yang menjadi kewenangannya dan selain kewenangannya. Kewenangan BPN untuk menjadi mediator sesuai Peraturan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang memungkinkan membantu penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian Akan tetapi dalam permasalahan sengketa tanah di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Majene yang dimana Pejabat Pemerintah dalam hal ini Bupati yang bertindak secara langsung sebagai mediator antara masyarakat setempat dan STAIN Majene.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, dari segi ini dapat dilihat ketidaksinkronisasi peraturan (*das sollen*) dan praktek dilapangan (*das sein*). Ketidaksesuaian lebih utama disebabkan karena adanya hak atas

tanah oleh masyarakat setempat yang berada dikawasan pengadaan tanah kampus STAIN Majene yang menyebabkan terjadinya konflik pertanahan sehingga proses pembangunan kampus STAIN Majene menjadi terhambat untuk itu penyelesaian konflik pertanahan ini akan diselesaikan secara mediasi. Oleh karena itu penting untuk diteliti agar dapat menjadi sumbansi pemikiran untuk diteliti mengenai “Mediasi Konflik Pertanahan Oleh Pemerintah Daerah (Konflik Pengadaan Tanah Kampus STAIN Majene)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan urain latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah sebagai mediator dalam Konflik Pengadaan tanah kampus STAIN Majene?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap kampus STAIN Majene dan pemegang hak terhadap konflik pengadaan tanah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji kewenangan Bupati sebagai mediator dalam kasus sengketa tanah kampus STAIN Majene.
2. Untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap masyarakat dan kampus STAIN Majene terhadap kasus sengketa tanah untuk pengadaan tanah.

D. Manfaat Penelitian

Mempunyai beberapa manfaat. diantaranya sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis/Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi civitas akademika pada umumnya dan masyarakat hukum pada khususnya, serta bagi yang berminat untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai analisis hukum kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan mediasi konflik pertanahan (konflik pengadaan tanah kampus STAIN Majene)

2. Manfaat Praktis

Sebagai tambahan pengetahuan tentang analisis hukum kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan mediasi konflik pertanahan oleh pemerintah (konflik pengadaan tanah kampus STAIN Majene)

E. Orisinalitas Penelitian

Setelah peneliti melakukan penelusuran terhadap judul dan permasalahan yang sama di Perpustakaan Universitas Hasanuddin. website perpustakaan beberapa perguruan tinggi di Indonesia. diperoleh hasil bahwa terdapat beberapa penelitian dengan topik yang berhubungan erat dengan penelitian ini yaitu Kedudukan Hak Pengelolaan yang diperoleh dari bank tanah. Adapun penelitian tersebut antara lain :

1. Konsinyasi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah

Untuk Kepentingan Umum Menurut Peraturan Presiden

Nomor 71 Tahun 2012 di Kabupaten Kepulauan Meranti.
Tesis. 2021. Magister Hukum. Universitas Riau. Penelitian ini menguraikan bagaimana pelaksanaan konsinyasi ganti kerugian pengadaan tanah yang dipergunakan untuk pembangunan pelabuhan penumpang objek tanah yang akan diganti rugi telah diperkarakan ke pengadilan oleh para pemiliknya serta lokasi pembangunan tidak dipindahkan dan dalam rangka mempercepat proses pembangunan serta untuk menghindari dalam kesalahan pembayaran dan pemasalahan yang timbul kemudian hari yaitu peneliti fokus kepada kewenangan pemerintah daerah yang melakukan proses mediasi untuk pengadaan Kampus STAIN Majene sedangkan penelitian tersebut fokus pada bagaimana

penetapan lokasi dalam pengadaan tanah skala kecil bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Perbedaan fokus penelitian tesis tersebut antara peneliti dengan penelitian diatas. yaitu peneliti fokus kepada kewenangan pemerintah daerah yang melakukan proses mediasi untuk pengadaan Kampus STAIN Majene sedangkan penelitian tersebut fokus pada bagaimana penetapan lokasi dalam pengadaan tanah skala kecil bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Peran Kepala Desa Sebagai Mediator Penyelesaian Sengketa Tanah di Desa Kulo Kecamatan Kulo Kabupaten Sindereng Rappang. oleh Bahrum. Tesis. 2020. Magister Kenotaritan. Universitas Hasanuddin. Penelitian ini menguraikan tentang bagaimana pelaksanaan peran kepala desa sebagai mediator penyelesaian sengketa tanah di Desa Kulo Kecamatan Kulo Kabupaten Sindereng Rappang dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peran Kepala Desa Mediator Penyelesaian Sengketa Tanah di Desa Kulo Kecamatan Kulo Kabupaten Sindereng Rappang hasil dari penelitian ini merupakan penyelesaian sengketa tanah di Desa Kulo Kecamatan Kulo Kabupaten Sindereng Rappang yang dilakukan dengan mediasi kepala Desa pada Umumnya di Tanggapi berpengaruh dalam penyelesaiannya. terutama pada kegiatan mediasi melalui musyawarah dengan mendamaikan para pihak yang bersengketa dan kegiatan dalam membuat surat perjanjian atas sengketa tanah dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peran kepala desa di Desa Kulo Kecamatan Kulo Kabupaten Sindereng Rappang sebagai mediator penyelesaian sengketa tanah desa. antara lain: substansi hukum. struktur hukum. dan budaya hukum. Selanjutnya yang membedakan dari penelitian ini adalah yang dimana penelitian yang akan saya teliti mengenai Mediasi Konflik Pertanahan Oleh Pemerintah Daerah (Konflik Pengadaan Tanah Kampus STAIN Majene) fokus pada mediasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk pengadaan tanah demi

mewujudkan Kabupaten Majene Sebagai Pusat Pendidikan sedangkan pada tesis tersebut meneliti tentang peran kepala desa menyelesaikan sengketa tanah di desa kulo kecamatan kulo kabupaten Sindereng Rappang Provinsi Sulawesi Selatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Konsep kewenangan dimulai dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Menurut Miriam Budiarmo mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dari pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).⁵

Kewenangan bukan hanya diartikan sebagai hak untuk menjalankan praktik kekuasaan. Tetapi kewenangan juga diartikan menegakkan dan menerapkan hukum ketaatan yang pasti, ketaatan yang pasti perintah memutuskan, pengawasan, yurisdiksi atau kekuasaan. Kewenangan secara umum dapat diartikan sebagai kekuasaan, dimana kekuasaan yang dimaksud merupakan kemampuannya orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik.⁶

Istilah wewenang menurut Amiruddin Ilmer seringkali disamakan dengan istilah kekuasaan, namun istilah kekuasaan tidak identik dengan istilah wewenang, kata wewenang dapat

⁵ Miriam Budiarmo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hal 35

⁶ Salim H, S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hal 185

diartikan sebagai kata *authority* (Inggris) dan *gezag* (Belanda) sedangkan istilah kekuasaan berasal dari kata *power* (Inggris) dan *macht* (Belanda). Istilah tersebut memiliki pengertian dan makna yang berbeda, sehingga penempatan kedua istilah tersebut harus dilakukan dengan cermat dan hati-hati.⁷

Menurut P. Nicolai dalam Aminuddin Ilmar wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu perbuatan atau tindakan hukum tertentu yaitu tindakan yang dimaksudkan adalah untuk menimbulkan akibat hukum dalam mencakup mengenai timbul lenyapnya akibat hukum⁸

Untuk menjalankan wewenang pemerintahan tersebut maka dibutuhkan suatu jabatan pemerintahan sebagaimana yang disebutkan dalam Logemann bahwa negara adalah organisasi jabatan-jabatan. Negara adalah organisasi yang menangani berbagai fungsi, dalam hal ini yang dimaksud fungsi adalah lingkungan kerja yang secara terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan, fungsi-fungsi ini disebut dengan jabatan.⁹

1. Secara umum terdapat tiga klasifikasi sumber kewenangan dalam pelaksanaan wewenang yang terdapat pada peraturan perundangan-undangan, klasifikasi sumber kewenangan yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat. pendapat beberapa ahli

⁷ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universiats Hasanuddin, Makassar, hal 114-115.

⁸ *Ibid*, hal 116

⁹ *Ibid*, hal 118

terkait 3 (tiga) sumber kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:.

1. Atribusi

Munurut H.D Van Wijk Willem Konijnenbelt¹⁰ *Attributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgan*, (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah), hal yang sama juga diungkapkan oleh Indroharto¹¹ yang mengatakan bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan baik yang dilaksanakan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.

Dalam produk legislasi yang diproduksi tahun 2014, Atribusi merupakan pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.¹²

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi, Rajawali Pers*:Jakarta, 2011. Hal 102.

¹¹ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press: Malang, 2012, Hal 126.

¹² Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Jadi, atribusi merupakan kewenangan asli yang diamankan oleh peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan Tindakan pemerintah (*Bestuurhandeling*).

2. Delegasi

Delegasi berbeda dengan Atribusi yang merupakan kewenangan asli yang dimiliki oleh pemerintah. Delegasi merupakan perlimpahan wewenang yang dimiliki sebelumnya kepada pihak yang diberikan wewenang. H.D. Van Wijk¹³ menyatakan *delegatie: Overdracht van een bevoegheid van hat een ander* (delegasi merupakan perlimpahan kewenangan pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada orang pemerintah lainnya).

Tidak jauh berbeda dengan yang disampaikan aminuddin Ilmar¹⁴ dalam bukunya menyatakan delegasi merupakan pekerjaan tertentu yang didelegasikan atau diserahkan Sebagian atau seluruhnya kepada penerima delegasi (*delegetaris*) untuk bertindak atau melaksanakan pekerjaan tersebut atas dirinya sendiri.

Menurut Stronik dan Steenbeek¹⁵ delegasi hanya dapat didelegasikan apabila badan yang memberikan pelimpahan wewenang tersebut telah memiliki kewenangan secara

¹³ Ridwan HR, *Op Cit*, Hal 102.

¹⁴ Aminuddin Ilmar, *Op Cit*, Hal 204.

¹⁵ Lukman Hakim *Op Cit*, Hal 127.

atribusi sebelumnya. Kemudian menurut H.D. Van Wijk¹⁶ wewenang yang didapat dari delegasi dapat disubdelegasikan kembali kepada subdelegataris. Hal tersebut bagi delegasi mutatis mutandis juga berlaku kepada sub delegataris.

Pada pokoknya, delegasi merupakan wewenang yang dimiliki sebelumnya secara atribusi oleh pemilik wewenang yang di limpahkan kepada penerima delegasi (*delegetaris*) yang tanggung jawabnya juga beralih kepada penerima delegasi untuk bertinfak atas dirinya sendiri.

3. Mandat

Kata mendat atau biasa juga disebut mandaat berasal dari Bahasa latin yaitu mandatum. Dalam bentuk kata kerja disebut mandae-atum yang berarti melimpahkan (*overdragen*), mempercayakan (*toever-trouwen*), memerintahkan (*bevelen*), kemudian si pemberi beban (*Lastgever*) disebut mandans yang berasal dari Bahasa latin, serta mandataris berasal dari kata mandatarius yang berarti pemilik kuasa (*gevolmachtigde*)¹⁷. Mandate merupakan pelimpahan dari badan dan/atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat yang lebih rendah secara

¹⁶ *Ibid*, 127

¹⁷ Aminuddin Ilmar, *Op Cit*, Hal 203.

hirarkis dengan tanggungjawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.¹⁸

Perbedaan substansial antara delegasi dan mandate yaitu jika delegasi terjadi pelimpahan kewenangan dari pemberi kewenangan kepada penerima kewenangan serta tanggungjawab dari kewenangan tersebut beralih pula pada penerima kewenangan sedangkan pada mandate tanggung jawab mandans tetap bertanggung jawab terhadap Tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

Menurut H.D. Van Wijk¹⁹ terdapat pula pemberian “mandate kepada bukan bawahan”. Akan tetapi mandate tersebut sah apabila memenuhi syarat sebagai berikut:

1. *De mandataris aanvaardt het mandate* (mandataris menerima pemberian mandate dari mandans)
2. *De gemandeteede bevoegdheid ligh in de steer van de normale bevoegheden van de mandataris,en* (wewenang yang diberikan adalah wewenang yang sehari-hari dari mandataris)
3. *De betrokken wettelijke regeling verzet zich niet tegen (deze vorm van mandatering)* ketentuan

¹⁸ Muhtar Said, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, Thafa Media: Yogyakarta, 2019, Hal 33.

¹⁹ Lukman Hakim, *Op Cit*, hal.129.

peraturan perundang-undangan tidak bertentangan mandat tersebut.

2. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah "*protection of the law*" pengertian perlindungan hukum yaitu segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun Lembaga pemerintah. swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan, dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada. Pada prinsipnya perlindungan hukum tidak membedakan terhadap kaum pria maupun Wanita. sistem pemerintahan negara sebagai mana yang telah dicantumkan dalam penjelasan UUD 1945. diantaranya menyatakan prinsip "*Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (rechstaat) dan pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar)*". Elemen pokok negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap "*fundamental rights*" atas hak-hak dasar / asasi manusia.

Perlindungan hukum menurut Maria Theresia Geme berkaitan dengan Tindakan negara untuk melakukan sesuatu dengan memberlakukan hukum negara secara eksklusif dengan tujuan

memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok.²⁰

Menurut fitzgerald dikutip dari Satjipto Raharjo bahwa perlindungan hukum bahwa perlindungan hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu kepentingan. Perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.²¹

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.²²

Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

²⁰ Maria Theresia Geme, 2012, *Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang, Hal 99,

²¹ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hal 53,

²² Ibid, hal 54

Menurut philipus M Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai Tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan referensif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. yang mengarahkan Tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. Perlindungan yang referensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa termasuk penganganannya di Lembaga peradilan.

Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa terdapat dua macam hukum bagi rakyat yaitu:

a. Perlindungan hukum yang preventif;

Pada perlindungan yang preventif. pihak yang haknya dilanggar diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan(*inspraak*) atau pendapatannya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif. yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dalam hal ini terjadinya pelanggaran oleh pihak-pihak yang menimpa rakyat.

b. Perlindungan hukum yang represif;

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa permasalahan terdapat pelanggaran. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi pemerintahan yang didasarkan dengan kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif

pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian Hukum adalah kepastian aturan hukum. bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Van Khant mengatakan bahwa hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu. berdasarkan anggapan Van Khant Utrecht mengemukakan pendapat bahwa hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dalam pergaulan manusia. Bagi dia hukum menjamin kepada pihak kepada satu terhadap pihak lain.²³

Pendapat lainnya mengenai kepastian hukum di ungkapkan oleh Roscoe Pound dimana kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu :²⁴

- a. Pertama. adanya aturan yang bersifat membuat individu mengetahui peraturan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- b. Kedua. berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang. melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.

²³ Chainur Arrasjid, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 42.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prana Media Group, Jakarta, hal137

Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum, kepastian hukum ini diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan melainkan semata-mata untuk kepastian.²⁵ Dengan adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus di perbuat.

B. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah. lahir dalam kancah rentaknya reformasi di Indonesia. Kelahiran Undang-Undang tersebut untuk menjawab kebutuhan tuntutan reformasi yang memberikan implikasi dan simplikasi terhadap kedudukan DPRD berbalik menjadi lebih kuat di banding dengan kekuasaan eksekutif. dengan kewenangan yang di

²⁵ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum Edisi Kedua*, Prenadamedia Group, Jakarta, hal97-98

miliki. antara lain kewenangan memilih kepala daerah dan kewajiban kepala daerah untuk memberikan laporan pertanggung jawaban mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah. serta beberapa hak lainnya misalnya hak memintah keterangan. hak penyelidikan. hak menyatakan pendapat. dan hak menentukan anggaran DPRD.²⁶

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diberi pengertian yang luas (*in the board sense*) atau dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara. pemerintah dalam arti luas

Dalam membicarakan bagaimana kedudukan wewenang pemerintahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan penerapan asas legalitas dalam sebuah konsepsi negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi berdasar hukum.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai pijakan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara yang menganut konsepsi negara hukum.²⁷ Kewenangan untuk bertindak atau berbuat oleh pemerintah yang disebut juga wewenang pemerintah menjadi dasar legitimasi untuk bertindak atau berbuat bagi pemerintah.²⁸

²⁶ Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintah Daerah*, Sinar Grafika offset, Jakarta, hal 54,

²⁷ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hal 105,

²⁸ *Ibid*, hal 114

Menurut P.Nicolai wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan Tindakan atau perbuatan hukum tertentu yakni.Tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum.dan mencangkup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (*het vermogen top het verrichten gericht zijn end us ertoe strekken dat bepaalde op rechtgevolgen onstaan of teniet gaan*). Selanjutnya. dikemukakan bahwa dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan Tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut.

Pengertian hak menurut P.Nicolai dkk (1994) berisi kebebasan untuk melakuakn atau tidak melakukan Tindakan atau perbuatan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan Tindakan tertentu (*een recht houdt in de vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten op n ate laten. of de aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander*). Sedangkan kewajiban dimaksudkan sebagai pemuatan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan Tindakan atau perbuatan (*een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten op na telaten*)²⁹

²⁹ *Ibid*,hal 115-116

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam membicarakan bagaimana kedudukan wewenang pemerintahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan penerapan asas legalitas dalam sebuah konsepsi negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi berdasar hukum.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai pijakan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara yang menganut konsepsi negara hukum.³⁰ Kewenangan untuk bertindak atau berbuat oleh pemerintah yang disebut juga wewenang pemerintah menjadi dasar legitimasi untuk bertindak atau berbuat bagi pemerintah.³¹

Menurut P.Nicolai wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan Tindakan atau perbuatan hukum tertu yakni. Tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum.dan mencangkup menegenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (*het vermogen top het verrichten gericht zijn end us ertoe strekken dat bepaalde op rechtgevolgen onstaan of teniet gaan*). Selanjutnya. dikemukakan bahwa dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban

³⁰ *Ibid*, hal 105,

³¹ *Ibid*,hal 114

dari pemerintah dalam melakukan Tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut.

Pengertian hak menurut P.Nicolai dkk (1994) berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan Tindakan atau perbuatan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan Tindakan tertentu (*een recht houdt in de vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten op n ate laten. of de aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander*). Sedangkan kewajiban dimaksudkan sebagai pemuatan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan Tindakan atau perbuatan (*een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten op na telaten*)³²

3. Fungsi dan Tujuan Kepala Daerah

Fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik. tugas pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan. pemberdayaan yang membuahkan kemandirian. serta pembangunan kemakmuran. Terkait dengan pelayanan. Ndaraha lebih menitikberatkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan jasa publik.

³² Ibid,hal 115-116

Layanan sipil bersifat pelayanan yang mesti dilakukan terhadap orang-perorangan. pribadi atau privat. sedangkan jasa publik bersifat kolektif. karena itu mengandung nilai istimewa. Fungsi ini kemudian melahirkan definisi penting tentang pemerintah sebagai suatu ilmu. dimana pemerintah mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan sehingga diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.³³

C. Tinjauan Umum Tentang Mediasi

1. Pengertian Mediasi

Mediasi diartikan sebagai proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasehat. Pengertian ini. menurut Syahrizal Abbas mengandung tiga unsur. Pertama. mediasi merupakan suatu proses penyelesaian perselisihan atau sengketa yang terjadi antara dua pihak atau lebih. Kedua. pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa adalah pihak yang berasal dari luar pihak yang bersengketa. Ketiga. pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut bertindak sebagai penasehat dan tidak memiliki kewenangan apa-apa dalam pengambilan keputusan.³⁴

³³ Muhadam Labolo, 2006, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 23

³⁴ Syahrizal Abbas, 2017, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat Dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana Predana Media Group, Hal 3,

Mediasi sendiri berasal dari bahasa latin “*mediare*” yang artinya berada di tengah-tengah.³⁵ Secara istilah. mediasi adalah proses penyelesaian sengketa antara para pihak yang dilakukan dengan bantuan pihak ketiga (mediator) yang netral dan tidak memihak sebagai fasilitator. di mana keputusan untuk mencapai suatu kesepakatan tetap diambil oleh para pihak itu sendiri.³⁶

Mediasi dari sisi kebahasaan (etimologi) lebih menekankan keberadaan pihak ketiga yang menjembatani para pihak bersengketa untuk menyelesaikan perselisihannya. Mediator berada pada posisi ditengah dan netral antara para pihak yang bersengketa.³⁷ Dari pengertian tersebut maka keterlibatan pihak ketiga yang disebut mediator menjadi salah satu kunci penentu dalam keberhasilan mediasi. Mediator harus orang yang adil dan netral (tidak memihak) karena ia berperan sebagai penengah.³⁸

Dengan demikian. dari definisi atau pengertian mediasi diatas dapat diidentifikasi unsur-unsur esensial mediasi³⁹. yaitu:

1. Mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa melalui perundingan berdasarkan pendekatan mufakat atau konsensus para pihak.
2. Para pihak meminta bantuan pihak lain yang bersifat tidak memihak yang disebut mediator.
3. Mediator tidak memiliki kewenangan memutus. tetapi hanya membantu para pihak yang bersengketa dalam mencari

³⁵Rika Lestari, 2013, *Perbandingan Hukum Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi di Pengadilan dan di Luar Pengadilan di Indonesia*, vol 3 No2, Universitas Riau, hal 223,

³⁶ I Made Widnyana, 2009, *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)*, Jakarta: Fikahati Aneska, Hal 111,

³⁷ Rika Lestari, *Op,Cit*, Hal 224

³⁸ Muhammad Saifullah, 2009, *Mediasi Dalam Tinjauan Hukum Islam Dan Hukum Positif Di Indonesia*, Semarang: Walisongo Press, Hal 71.

³⁹ Takdir Rahmadi, 2010, *Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, Hal 17

penyelesaian yang dapat diterima para pihak. Perlu ditekankan di sini.

Secara umum, layanan mediasi bertujuan agar tercapai kondisi hubungan yang positif dan kondusif diantara para klien atau pihak-pihak yang bertikai atau bermusuhan. Sedangkan secara khusus, layanan mediasi bertujuan agar terjadi perubahan atas kondisi awal yang negative (bertikai atau bermusuhan) menjadi kondisi baru (kondusif dan bersahabat) dalam hubungan antar kedua belah pihak yang bermasalah.⁴⁰

Layanan mediasi bertujuan untuk tercapai kondisi hubungan yang positif dan kondusif diantara para klien, yaitu pihak-pihak yang berselisih. Kondisi awal yang negatif dan eksoposif diantara kedua belah pihak atau diarahkan dan dibina oleh konselor sedemikian rupa selalu berubah menjadi kondisi yang diinginkan bersama. Adapun secara khusus tujuan mediaasi difokuskan kepada perubahan atas kondisi awal menjadi kondisi baru dalam hubungan para pihak yang bermasalah. Dalam mediasi para pihak pro aktif dan memiliki kewenangan penuh dalam mengambil keputusan. Mediator tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan, tetapi ia hanya membantu para pihak dalam menjaga proses mediasi guna mewujudkan kesepakatan damai mereka.⁴¹

⁴⁰ Tohirin, 2013, *Bimbingan dan konseling islam dan madrasah (berbasis integrasi)*, Jakarta, Raja Grafindo, Hal 186

⁴¹ Abdul Latif, et,al, 2018, *Mediasi Sebagai Penyelesaian Permasalahan Tenaga Kerja Di Kabupaten Bangkalan*, Vol 12 No 2, Universitas Trunojoyo Madura, Hal 70.

2. Prinsip-prinsip Mediasi

Demi kelancaran proses mediasi. terdapat prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan. hal ini juga menyangkut Asas Itikad Baik (*good faith*). Azas Itikad baik adalah aspek pokok yang menyertai setiap jenis kontrak bisnis/komersil atau hubungan perdata.⁴² Berdasarkan berbagai pengertian dan kajian-kajian literatur tentang mediasi dapat disimpulkan beberapa prinsip dari lembaga mediasi yakni sebagai berikut:⁴³

a. Mediasi bersifat sukarela

Pengertian sukarela dalam proses mediasi juga ditujukan pada kesepakatan penyelesaian. Meskipun para pihak telah memilih mediasi sebagai cara penyelesaian sengketa mereka. namun tidak ada kewajiban bagi mereka untuk menghasilkan kesepakatan dalam proses mediasi tersebut. Sifat sukarela yang demikian didukung fakta bahwa mediator yang menengahi sengketa para pihak hanya memiliki peran untuk membantu para pihak menemukan solusi yang terbaik atas sengketa yang dihadapi para pihak. Mediator tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan sengketa yang bersangkutan seperti layaknya seorang hakim atau arbiter. Dengan

⁴² Maskur, Hidayat, 2016, *Strategi dan Taktik Mediasi berdasarkan Perma No, 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Jakarta:Kencana, Hal 65,

⁴³ Susanti Adi Nugroho, 2009, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa* Jakarta: Telaga Ilmu Indonesia, Hal 25.

demikian tidak ada paksaan bagi para pihak untuk menyelesaikan sengketa mereka dengan cara mediasi.⁴⁴

b. Proses sederhana

Sifat sukarela dalam mediasi memberikan keleluasaan kepada pihak untuk menentukan sendiri mekanisme penyelesaian sengketa mediasi yang mereka inginkan. Dengan cara ini para pihak yang bersengketa tidak terperangkap dengan formalitas acara sebagaimana dalam proses litigasi. Para pihak dapat menentukan cara-cara yang lebih sederhana dibandingkan dengan proses beracara formal di pengadilan. Jika penyelesaian sengketa melalui litigasi dapat selesai bertahun-tahun, jika kasus terus naik banding, kasasi, sedangkan pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi lebih singkat, karena tidak terdapat banding atau bentuk lainnya.⁴⁵

c. Mediasi menjaga kerahasiaan para pihak

Proses mediasi tetap menjaga kerahasiaan sengketa para pihak. Mediasi dilaksanakan secara tertutup sehingga tidak setiap orang dapat menghadiri sesi-sesi perundingan mediasi. Hal ini berbeda dengan badan peradilan dimana sidang umumnya dibuka untuk umum. Sifat kerahasiaan dari proses mediasi merupakan daya tarik tersendiri, karena para pihak yang bersengketa pada dasarnya tidak

⁴⁴ *Ibid*, Hal 26

⁴⁵ *Ibid*, Hal 26,

suka jika persoalan yang mereka hadapi dipublikasikan kepada umum.⁴⁶

d. Mediator bersifat menengahi

Sebuah proses mediasi. mediator menjalankan peran untuk menengahi para pihak yang bersengketa: Peran ini diwujudkan melalui tugas mediator yang secara aktif membantu para pihak dalam memberikan pemahaman yang benar tentang sengketa yang mereka hadapi dan memberikan alternatif solusi yang terbaik bagi penyelesaian sengketa tersebut. Dalam hal ini keputusan untuk menerima penyelesaian yang diajukan mediator sepenuhnya berada dan ditentukan sendiri oleh keinginan/kesepakatan para pihak yang bersengketa. Mediator tidak dapat memaksakan gagasannya sebagai penyelesaian sengketa yang harus dipatuhi. Prinsip ini, dengan demikian menuntut mediator adalah orang yang memiliki pengetahuan yang cukup luas tentang bidang-bidang terkait yang dipersengketakan oleh para pihak.⁴⁷

3. Proses Mediasi

Proses mediasi dibagi menjadi tiga tahap, yaitu tahap pramediasi, tahap pelaksanaan mediasi, dan tahap akhir implementasi hasil mediasi. Ketiga tahap ini merupakan jalan yang akan ditempuh oleh mediator dan para pihak dalam menyelesaikan sengketa mereka.⁴⁸

⁴⁶ *Ibid*, Hal 27,

⁴⁷ *Ibid*, Hal 27,

⁴⁸ *Op Cit*, Syahrizal Abbas Hal 37,

a) Tahap Pramediasi

Tahap pramediasi adalah tahap awal di mana mediator menyusun sejumlah langkah dan persiapan sebelum mediasi mediasi benar-benar. Pada tahap ini, mediator melakukan beberapa langkah antara lain; membangun kepercayaan diri, menghubungi para pihak, menggali dan memberikan informasi awal mediasi, fokus pada masa depan, mengoordinasikan pihak bertikai, mewaspadai perbedaan budaya, menentukan siapa yang hadir, menentukan tujuan pertemuan, kesepakatan waktu dan tempat, dan menciptakan rasa aman bagi kedua belah pihak untuk bertemu dan membicarakan perselisihan mereka.

b) Tahap Pelaksanaan Mediasi

Tahap pelaksanaan mediasi adalah tahap di mana pihak-pihak yang bertikai sudah berhadapan satu sama lain, dan memulai proses mediasi. Dalam tahap ini, terdapat beberapa langkah penting antara lain; sambutan pendahuluan mediator, presentasi dan pemaparan kisah para pihak, mengurutkan dan menjernihkan permasalahan, berdiskusi dan negosiasi masalah yang disepakati, menciptakan opsi-opsi, menemukan butir kesepakatan dan merumuskan keputusan, mencatat dan menuturkan kembali keputusan.

c) Tahap Akhir Implementasi Hasil Mediasi

Tahap ini merupakan tahap di mana para pihak hanyalah menjalankan hasil-hasil kesepakatan, yang telah mereka tuangkan bersama dalam suatu perjanjian tertulis. Para pihak menjalankan hasil kesepakatan berdasarkan komitmen yang telah mereka tunjukkan selama dalam proses mediasi. Para pihak dalam proses mediasi dapat membahas berbagai aspek atau sisi dari perselisihan mereka, tidak hanya aspek hukum, tetapi juga aspek-aspek lainnya. Dalam proses mediasi, Pembuktian merupakan aspek terpenting dalam proses litigasi. Pernyataan tanpa dukungan bukti yang kuat, maka posisi seseorang akan lemah. Dalam proses mediasi bisa saja aspek pembuktian dikesampingkan demi kepentingan lain, misalnya demi terpeliharanya hubungan baik, maka satu pihak bersedia memenuhi permintaan pihak lain walau tanpa dukungan bukti kuat. Adapun hasil dari mediasi berupa kesepakatan merupakan penyelesaian yang diupayakan oleh para pihak sendiri, sehingga para pihak tidak akan mengajukan keberatan atas hasil kerjanya sendiri.

Adapun jika dilihat mekanisme mediasi di pertanahan, itu memerlukan tim dalam menyelesaikan sengketa. Untuk memfasilitasi proses mediasi dalam penyelesaian sengketa tersebut, biasanya yang

ditunjuk sebagai pihak ketiga atau mediator yakni Kepala Pertanahan dan dapat juga dilimpahkan kepada subseksi bagian sengketa di pertanahan. Mekanisme mediasi dalam rangka penyelesaian sengketa dimulai dengan tahapan sebagai berikut:⁴⁹

- 1) Adanya laporan atau pengaduan dari salah satu pihak yang bersengketa. Jika laporan atau pengaduan kepada mediator atau tim berasal dari masyarakat. hal ini berarti bahwa sebelumnya warga masyarakat telah mengalami kegagalan untuk menyampaikan dan musyawarahkan sumber sengketa dengan pihak missal dari pihak perusahaan atau lembaga yang menguasai dan menggunakan tanah. Sebaliknya. jika laporan atau pengaduan itu berasal dari perusahaan atau lembaga pemerintah. hal ini berarti bahwa telah terjadi pendudukan atau pematokan tanah oleh masyarakat.
- 2) Dengan adanya pengaduan dan sementara sengketa harus ditangani secara koordinatif. tim memanggil anggotanya dan melaksanakan pertemuan. Dalam pertemuan itu diputuskan langkah-langkah yang akan dijalankan dalam memperantarai penyelesaian sengketa.
- 3) Pemanggilan para pihak yang bersengketa dalam satu pertemuan. Pertemuan ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak untuk menjelaskan sengketa dan tuntutan atau keinginannya. Disamping itu. mereka memusyawarahkan cara penyelesaiannya sesuai dengan posisi masing-masing pihak dan tuntutannya.
- 4) Peninjauan lapangan. yaitu dapat berupa pengamatan terhadap tanah sengketa atau menanyakan kepada warga masyarakat di sekitar tanah sengketa tentang riwayat kepemilikan tanah atau pengukuran luas tanah dan batas tanah sengketa. Pelaksanaan peninjauan lapangan tergantung pada hasil pertemuan-pertemuan yang sudah dilaksanakan.
- 5) Perumusan kesepakatan. baik kesepakatan “antara” maupun kesepakatan “akhir”.

⁴⁹ Maria Sumardjono, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, Hal 37,

Pelaksanaan dari hasil kesepakatan. Dalam realitanya kesepakatan yang telah dicapai tidak selalu dapat diwujudkan karena adanya kendala tertentu.

D. Tinjauan Umum Tentang Konflik Pertanahan

1. Pengertian Konflik

Konflik berasal dari kata kerja latin *configure* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik berarti sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (dapat di katakan berkelompok) dimana salah satu pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya.⁵⁰

Konflik di latar belakang oleh perbedaan ciri-ciri yang di bawa individu dalam suatu interaksi. Perbedaan-perbedaan tersebut di antaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan dan lain sebagainya. Dibawa sertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya. Konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, konflik secara sederhana dapat diartikan adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu objek permasalahan.

⁵⁰ Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margareta, Jakarta Selatan, Hal 29.

Sementara itu. koetjaraningrat menyatakan bahwa konflik bisa terjadi dikarenakan adanya :⁵¹

1. Persaingan antara dua lebih suku bangsa dalam hal mendapat lapangan mata pencaharian hidup sama;
2. Pemaksaan unsur-unsur kebudayaan kepada warga satu suku bangsa lain;
3. Pemaksaan terhadap suku bangsa lain yang berbeda agama untuk menganut agama tertentu.
4. Usaha mendominasi suku bangsa lain secara politis
5. Adanya konflik terpendam antara suku-suku bangsa yang telah bermusuhan secara adat.

Terlepas dari faktor-faktor yang melatar belakangnya. konflik merupakan suatu gejala individua tau kelompok menunjukkan sikap atau perilaku “bermusuhan” terhadap individua tau kelompok lain sehingga memengaruhi kinerja dari salah satu atau semua yang terlibat.

2. Jenis-jenis Konflik Pertanahan

Jenis-jenis konflik pertanahan di Indonesia antara lain:

a. Akar konflik tanah

Konflik pertanahan merupakan persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan. bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Konflik pertanahan adalah bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi.⁵² Konflik pertanahan yang terjadi di masyarakat belakangan ini muncul dalam berbagai bentuk.

⁵¹ Rachmadi usman,2004,*pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan*, citra Aditya Bakti, Bandung, Hal 1.

⁵² Apansah,kewenangan kantor wilayah badan pertanahan nasional provinsi Jawa Barat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan mewujudkan kepastian hukum,

Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik tersebut tidak sedikit. baik negara maupun institusi civil society seperti Lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tetapi proses penyelesaian konflik pertanahan menemui jalan buntu sehingga menjadikan konflik semakin berlarut-larut.

Hal ini antara lain diakibatkan oleh masih lemahnya identifikasi terhadap akar-akar penyebab terjadinya konflik dan pemetaan aspek-aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya yang terlibat di dalamnya akibatnya tawaran-tawaran penyelesaian konflik pertanahan merupakan formula yang bersifat sementara.

Menurut Bernhard Limbong, pembahasan mengenai akar konflik pertanahan ini dibagi dalam dua kelompok yaitu akar konflik pertanahan secara umum dan akar konflik pertanahan secara khusus yakni akar konflik berdasarkan pemetaan yang dilakukan oleh BPN sebagaimana terdapat dalam keputusan kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Penunjuk Teknis Penangan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.⁵³

⁵³ Bernhard Limbong, Op,cit,Hal74-75

1) Umum

Christopher W. More menggambarkan bahwa akar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut :

- a) Konflik kepentingan yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif. kepentingan prosedural. maupun kepentingan psikologis.
- b) Konflik struktural. yang disebabkan pola perilaku destruktif. kontrol pemilikan sumber daya tidak seimbang.
- c) Konflik nilai. kerana perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan/perilaku. perbedaan gaya hidup. ideologi. agama/kepercayaan.
- d) Konflik hubungan. karena emosi yang berlebihan. persepsi yang keliru. komunikasi yang buruk/salah. pengulangan yang negatif.
- e) Konflik data. karena informasi yang tidak lengkap. informasi yang keliru. pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan. interpretasi data yang berbeda. dan perbedaan prosedur penilaian.⁵⁴

⁵⁴ Maria S,W, Sumardjono,*Op.Cit.*, Hal 110.

f) Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan. maka secara komprehensif pada hakekatnya sengketa tanah yang akhirnya menjadi konflik pertanahan terjadi di Indonesia disebabkan oleh:

1. Kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu
2. Ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah
3. Sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif
4. Meningkatnya kebutuhan tanah. sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah.
5. Peraturan perundangan saling tumpah tindih. baik secara horizontal maupun vertical. demikian juga substansi yang di atur
6. Masih banyak terdapat tanah yang terlantar.
7. Kurang cermatnya notaris dan pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugasnya
8. Belum terdapat persamaan persepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.
9. Para penegak hukum masih kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten.⁵⁵

2) Khusus

Adapun secara khusus. pemicu terjadinya kasus-kasus sengketa tanah yang selanjutnya bisa muncul sebagai konflik yang berdampak sosial-politik. di berbagai wilayah di Republik Indonesia dapat diidentifikasi dalam beberapa kategori sebagai berikut :

⁵⁵ Ibid, Bernhard Limbong, Hal 65,

- a) Tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa
- b) Keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemiliknya sudah berubah
- c) Keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara sama;
- d) Adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai hukum tetap.
 - 1. Masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim Kawasan hutan. terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi.
 - 2. Masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat di atas tanah yang sama.
 - 3. Masalah *Reclaiming* dan pendudukan Kembali tanah yang telah di bebaskan oleh pengembangan perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi.
 - 4. Masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat/adat.
 - 5. Masalah-masalah yang berkaitan dengan perkebunan antara lain:
 - a. Proses ganti rugi yang belum tuntas disertai Tindakan intimidasi;
 - b. Pengambilan alih tanah Garapan rakyat yang dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan

- c. Perbedaan luas hasil ukur dengan HGU yang dimiliki perkebunan;
- d. Perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.

Secara lebih rinci, keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang petunjuk Teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan mengklasifikasikan akar konflik /Masalah Pertanahan, yaitu:

1. Kasus penguasaan dan pemilikan
Konflik pertanahan yang berkaitan dengan masalah penguasaan dan pemilikan tanah meliputi konflik karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. Kasus penetapan dan pendaftaran tanah
Dalam hal ini, konflik disebabkan karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai proses penetapan hak dan pendaftaran tanah yang merugikan pihak lain sehingga menimbulkan anggapan tidak sahnya penetapan atau perizinan di bidang pertanahan.
3. Kasus batas bidang tanah
Konflik yang timbul berkaitan dengan letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih penetapan batas.
4. Konflik ganti rugi eks tanah partikelir
Berkaitan dengan tanah partikelir, konflik lebih disebabkan oleh perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan atau nilai mengenai keputusan tentang kesediaan pemerintah untuk memberikan ganti kerugian atas tanah partikelir yang dilikuidasi.
5. Kasus tanah ulayat
Konflik berkaitan dengan tanah ulayat yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai kasus ulayat dan masyarakat hukum adat di atas area tertentu baik yang telah ditetapkan hak atas tanah maupun yang belum, akan tetapi dikuasi oleh pihak lain.

6. Kasus tanah obyek *Landreform*
Konflik tanah Obyek *landreform* yaitu konflik karena perbedaan persepsi. nilai. pendapat atau kepentingan-kepentingan mengenai prosedur penegasan. status penguasaan dan pemilikan . proses pentapan ganti rugi. penentuan subyek-obyek dan pembagian tanah obyek *Landreform*.
7. Kasus pengadaan tanah
Dalam pengadaan tanah. konflik yang bisa muncul biasanya mengenai status hak atas tanah yang perolehnya berasal proses pengadaan tanah. Atau mengenai keabsahan proses. pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dan ganti rugi.
8. Kasus pelaksanaan putusan
Konflik yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan pengadilan terjadi karena perbedaan persepsi. nilai atau pendapat. kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.⁵⁶

3. Bentuk-bentuk Penyelesaian Sengketa Tanah

a. Strategi penyelesaian konflik Pertanahan

Konflik pertanahan pada prinsipnya dapat ditangani dan diselesaikan berdasarkan tipologi konflik. Lebih dari itu. ada beberapa Langkah yang dapat digunakan sebagai strategi dalam menyelesaikan konflik pertanahan. Langkah-langkah yang dimaksud meliputi:

- 1) Menemukan akar konflik . Langkah ini merupakan Langkah awal yang perlu dijalankan sehingga memudahkan Langkah selanjutnya
- 2) Menentukan metode yang digunakan dalam menyelesaikan konflik pada intinya. penyelesaian konflik. Pada intinya. penyelesaian konflik pertanahan dapat dilakukan melalui dua metode yakni penyelesaian secara litigasi dan metode penyelesaian non-litigasi. Kedua metode tersebut dapat dipilih berdasarkan tingkat kepelikan konflik. Namun. sangat disarankan untuk lebih memilih metode non-litigasi yang lebih

⁵⁶ Ibid, hal 76-89

dikenal dengan sebutan *alternative dispute resolution (ADR)*. Metode ini lebih mementingkan upaya damai dan mengakomodasikan kepentingan para pihak yang terlibat dalam konflik ADR umumnya mengutamakan penyelesaian konflik melalui peradilan dapat menjadi pilihan pamungkas bila upaya ADR tidak menghasilkan solusi.

- 3) Mengadopsi beberapa pendekatan yang disesuaikan dengan tipologi konflik. Misalnya. dalam penanganan dan penyelesaian konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum. pendekatan yang perlu diambil adalah pendekatan kesejahteraan (ekonomi). Artinya. pemberian kompensasi terhadap pemegang hak atas tanah yang dipakai untuk kepentingan pembangunan harus membantu mengantar mereka ke tingkat hidup yang lebih sejahtera dari sebelumnya. Selain itu. pendekatan sosial budaya dapat digunakan dalam menyelesaikan konflik tanah ulayat.
- 4) Melibatkan instansi terkait. baik instansi / Lembaga pemerintah maupun Lembaga swasta atau independent. Hal ini sangat berhubungan dengan terjaminnya keadilan bagi para pihak sebagai hasil akhir dari proses penanganan dan penyelesaian konflik pertanahan.⁵⁷

Dalam empat Langkah tersebut merupakan dapat digunakan dalam menyelesaikan konflik pertanahan. konflik tidak dapat diselesaikan secara tuntas. Tetapi. Strategi tersebut dapat memberikan kontribusi dalam mengurangi frekuensi konflik.

E. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut John Salindaho artinya atau istilah menyediakan kata mencapai keadaan ada. karena di dalamnya mengupayakan. menyediakan sudah mengandung arti mengadakan atau keadaan yang ada itu. sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang tersedia. sebab

⁵⁷ Berndhard Limbong, *Op.cit.*, Hal 348-349

sudah diadakan. kecuali tidak berbuat demikian. jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda. mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu pembuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.⁵⁸

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) memuat aturan bahwa:⁵⁹

“pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”

Defenisi pengadaan tanah di ubah Kembali dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 peraturan presiden nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang memuat aturan bahwa :⁶⁰

“pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah.bangunan.tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”

Pengertian pengadaan tanah ini di kritisi oleh publik karena telah mencampur adukkan konsep pengadaan tanah dengan pencabutan hak. Pengertian pengadaan tanah ini kemudian diubah

⁵⁸ Salindeho, 1998, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 25.

⁵⁹ Lihat Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

⁶⁰ Lihat Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

dalam Undnag-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi bangunan untuk kepentingan umum dalam ketentuan Umum Pasal 1 ayat (3) memuat aturan bahwa : ⁶¹

“pengadaan tanah adalah setiap kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak “

Menurut Iskandar arti pengadaan tanah mempunyai 3 unsur yaitu:

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah. dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah.
3. Pelepasan hubungan dari pemilik tanah kepada pihak lain.⁶²

Secara garis besar ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah. pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.

2. Pengertian Kepentingan Umum

Pembangunan petanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. Menurut John Salindeho⁶³ belum ada definisi yang di cantumkan suatu rumusan pengertian kepentingan umum. namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau

⁶¹ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012

⁶² Iskandar Mudakir, 2010, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, Hal 2.

⁶³ John Salindeho, *Op Cit*, Hal 27.

pengertian bahwa kepentingan umum dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja di katakan untuk keperluan. kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh karena itu rumusan demikian terlalu umum. luas dan tak ada batasnya. maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya. kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pembekuannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan Bersama warga negara. dengan memperhatikan segi sosial. politik. psikologis dan pertahanan keamanan nasional atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengidahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.

3. Kewenangan Negara Terhadap Pengadaan Tanah

Negara tidak memiliki hubungan penuh atau mutlak (hak milik) dengan tanah sehingga tidak mungkin pemerintah atas nama negara begitu leluasa atau semena mena dalam memperoleh (mengambil) tanah masyarakat / pemegang hak atas tanah yang arealnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum⁶⁴. Sedangkan yang memiliki hubungan hukum sepenuhnya dengan tanah adalah warga negara (rakyat dan masyarakat serta badan hukum yang diantaranya termasuk pemerintah atas nama negara).

⁶⁴ Ronald Z, 2016, *Penetapan Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, deepublish, Yogyakarta, Hal 91.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen keempat memuat aturan bahwa :⁶⁵

“bumi. air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diatur pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut :

1. Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1 yaitu bumi. air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan. penggunaan. persediaan dan pemeliharaan bumi. air. dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi. air. dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi.air. dan ruang angkasa.

⁶⁵ Lihat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen keempat

2. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal 33. digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan. kesejahteraan. kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka. berdaulat. adil dan Makmur.
3. Hak menguasai dari negara tersebut diatas. pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah. swasta dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. menurut ketentuan-ketentuan peraturan yang berlaku. Berdasar pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut. menurut konsep UUPA pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki” melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk menguasai seperti hal tersebut diatas.⁶⁶

Wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai sumber daya oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik dan negara mempunyai wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang “bersifat pribadi”. Hal ini di atur dalam Pasal 9 ayat (2) memuat aturan bahwa:⁶⁷

“tiap-tiap warga negara Indonesia. baik laki-laki maupun Wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh

⁶⁶Boedi Harsono,2004, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, Hal 234,

⁶⁷ Lihat Pasal 9 ayat (2) UUPA

sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya. baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”

Wewenang negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang termasuk masyarakat hukum adat dan tanah dengan negara. Hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak-hak atas tanahnya tidak dilanggar oleh siapapun. Oleh karena itu, sangat tidak tepat jika melihat hubungan negara dengan tanah terlepas dengan hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat dan hubungan antara perorangan dengan tanah. Ketiga hubungan ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. dan merupakan hubungan yang bersifat “tritunggal”

4. Prinsip dan Asas Pengadaan Tanah

Berkenaan dengan kegiatan pengadaan tanah. oloan Sitorus dan Dayat Limbong mengemukakan bahwa ada 6 (enam) asas/prinsip hukum pengadaan tanah yaitu⁶⁸:

- a) Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
- b) Semuanya hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.

⁶⁸ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Cetakan Pertama*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hal 11,

- c) Cara memperoleh tanah yang sudah di miliki seseorang harus melalui sepakat anatar kedua boleh pihak yang bersangkutan.
- d) Alam keadaan yang memaksa. jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat. untuk kepentingan umum. penguasa dalam hal ini presiden diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa.
- e) Baik dalam acara perolehan atas dasar sepakat. maupun dalam acara pencabutan hak. kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak.
- f) Rakyat yang di minta menyerahkan tanahnya untuk proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari pejabat birokrasi.

5. Asas Pengadaan Tanah

Asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pasal 2

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 memuat aturan bahwa :⁶⁹

“pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan. keadilan. kemamfaatan. kepastian. keterbukaan. kesepakatan. keikutsertaan. kesejahteraan. keberlanjutan. dan keselarasan”

Asas-asas pengadaan tanah adalah serangkaian kaidah fundamental yang menfundamentir peraturan penundangan-undangan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Secara konseptual. pasal 1 angka 11 jo. Pasal 44 UU Nomor 12 Tahun

⁶⁹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tentang Pengadaan Tanah.

2011 tentang pembentukan perundang-undangan menyebutkan undang-undang lahir merupakan rancangan Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang lahir dari naskah akademik lahir dari hasil penelitian serta tidak ada penelitian tanpa kesenjangan. Dasar-dasar konseptual yang tertuang dalam naskah akademik hasil penelitian adalah argumentasi filosofis, yuridis dan sosiologis serangkaian kaidah-kaidah normative yang melatar belakangi argumentasi tersebut dinamakan asas-asas pengadaan tanah. Secara umum, asas-asas atau kaedah fundamental konsep pengadaan tanah terdiri dari :⁷⁰

- a. Kepentingan umum (*aglemene belang/tenaglemeenene nutte*)
- b. Keadaan memaksa (*Overmacht/ Force Majeur*)
- c. Musyawarah (*Konsensuil*)
- d. Ganti kerugian (*compensation*)
- e. Pencabutan Hak (*Onteigening*)
- f. Pembebasan Tanah (*Land acquisition*)
- g. Pelepasan hak (pasal 2 a (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005)
- h. Penyerahan hak (pasal 2 a (1) huruf a Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005)
- i. Transaksi (*an agreement vide*, pasal 2 a (2) peraturan presiden Nomor 36 Tahun 2005)

Pada pasal 6 UUPA mengatur bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” yang di dalam penjelasannya di sebutkan hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat di benarkan bahwa tanahnya itu akan di pergunakan atau tidak di pergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat pengguna tanah harus

⁷⁰ *Ibid*, Hal 12

disesuaikan keadaannya dan sifat dari pada haknya sehingga bermanfaat. baik kesejateraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Dengan demikian tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan mendesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat).

UUPA memerhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Jadi tanah dalam persepektif Hukum Keagrariaan Nasional Indonesia adalah bersifat (dwi fungsi-dwitunggal) menurut Boedi Harsono yang artinya mempunyai fungsi untuk kepentingan pribadi perseorangan dan mengabdikan untuk kepentingan umum (masyarakat).

UUPA menganut konsepsi “menguasai” yang pengertiannya dapat diacu dari ketentuan pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa negara memberi wewenang:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang atau perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Implementasi hak menguasai dari negara dalam rangka fungsi sosial tanah ini adalah “hubungan istimewa” dalam artian negara dalam hal ini pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan pencabutan atau pembebasan tanah demi kepentingan umum.

⁷¹ketentuan ini terdapat dalam pasal 18 UUPA memuat aturan bahwa:⁷²

“Untuk kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dalam undang-undang”.

Istilah pembebasan hak atas tanah dalam peraturan Menteri dalam negeri mendapat tanggapan negatif oleh masyarakat dan pegiat hukum pertanahan hukum agraria sehubungan dengan banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaannya. sekaligus bermaksud untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap dampak negatif dari pembebasan tanah yang terjadi.⁷³

6. Pelaksana Pengadaan Tanah

Lembaga pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diterjemahkan sebagai instansi yang mendapat terkait langsung dengan portofolio masing-masing berupa : tugas pokok.

⁷¹ *Ibid*, 169-171.

⁷² Lihat Pasal 18 UUPA.

⁷³ Maria SW, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, Hal 72,

Fungsi. kewenangan. kewajiban. keharusan. larangan. hak tanggung jawab (*responsibility*) dan tanggung gugat (*accountability*) dalam menjalankan tugas kegiatan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. berikut ini akan dipaparkan masing-masing yang bertugas dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.⁷⁴

a. Lembaga Kepentingan Umum

Lembaga kepentingan umum adalah Lembaga/organisasi yang diberi wewenang untuk menangani hal-hal yang terkait dengan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran Rakyat.

b. Lembaga Hak Atas Tanah

Hak Atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang :

1) Subjek Hak Atas Tanah

Subyek hak atas tanah dalam hal ini adalah pemilik tanah.

2) Objek Hak Atas Tanah

Objek hak atas tanah dalam hal ini adalah lahan/ tanah yang dimiliki oleh seseorang.

⁷⁴ Modul Diklat ATR/BPN 2015, Hal13,

c. Subjek Pengadaan Tanah

Subjek pengadaan tanah adalah orang atau Lembaga/organisasi yang diberi kewenangan menurut UU untuk melakukan pengadaan tanah.

d. Objek Pengadaan Tanah

Objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya dapat dinilai.

e. Lembaga Perizinan

Lembaga/Tim perizinan yang memberikan izin sesuai ketentuan perundangan-undangan sebagai salah satu mekanisme dalam pengadaan tanah.

f. Lembaga penilai Tanah

Lembaga tim penilai harga tanah dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ditegaskan bahwa Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah adalah Lembaga atau tim yang professional dan independent untuk menentukan nilai/ harga tanah yang akan di gunakan sebagai dasar guna mencapai kesepakatan atas jumlah/besarnya ganti rugi. Sementara dalam peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PERKABAN) Nomor 3 Tahun 2007, dipisahkan apa yang dimaksud dengan Lembaga penilai harga tanah dan tim penilai harga tanah adalah Lembaga Lembaga

profesional dan independent yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidang penilaian harga tanah.

g. Lembaga Perizinan (lisensi)

1) Rencana Tata Ruang Wilayah

Mekanisme dasar perizinan dalam pemanfaatan ruang. izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi terbukti tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dibatalkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.

2) Pertimbangan Teknis Pertanahan

Peraturan tentang pedoman pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan izin lokasi. penetapan lokasi dan izin perubahan penggunaan tanah.

3) Penetapan Lokasi

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Pasal 1 ayat

(13) memuat aturan bahwa:⁷⁵

“penetapan lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur. yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah. perubahan penggunaan tanah. dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.”

⁷⁵ Lihat Pasal 1 ayat (13) tentang Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015

Instansi yang memerlukan tanah harus mengajukan dan mendapatkan penetapan lokasi terlebih dahulu kepada gubernur untuk melakukan perolehan tanah.

Penjelasan mengenai penetapan lokasi terdapat di beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah di antaranya pada pasal 19 ayat (6) memuat aturan bahwa:⁷⁶

“gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak terimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah”

Dan terdapat juga dalam pasal 22 ayat (1) yang memuat aturan bahwa :⁷⁷

“dalam hal ini ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 ayat (6). gubernur menetapkan lokasi pembangunan”

Kemudian diatur pula dalam pasal 24 ayat (1) memuat aturan bahwa:⁷⁸

“penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (6) atau pasal 22 ayat (1) diberikan dalam waktu 2 tahun dan dapat di perpanjang paling lama 1 tahun”.

⁷⁶ Lihat Pasal 19 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁷⁷ Lihat Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomo 2 Tahun 2012

⁷⁸ Lihat Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

h. Lembaga penyelenggara

1) Lembaga yang membutuhkan tanah

Instansi yang membutuhkan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud didasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Rencana Strategis. Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Sesuai Perpres 148 Tahun 2015 Pasal 47 Ayat (1) gubernur dapat mendelegasikan kewenangan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi. efektifitas. kondisi geografis. sumber daya manusia. dan pertimbangan lainnya. dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya dokumen perencanaan pengadaan tanah.

3) Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Fungsi BPN adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan. baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan

lain yang meliputi pengaturan penggunaan. penguasaan dan pemilikan tanah. pengurusan hak-hak tanah. pengukuran dan pendaftaran tanah. yang berkaitan dengan permasalahan tanah berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.⁷⁹

i. Landfeesing dan surat kuasa

Suarat kuasa (*Last Giving*). tidaklah sama dengan surat kuasa yang diatur dalam KUHPerdota.

j. Lembaga *Onteigening* (pencabutan hak). mahkamah agung yang diketuai oleh presiden. Lembaga ini bertugas setelah dibuatkan Surat Keputusan Presiden.

k. Lembaga Keberatan Masyarakat

Keberatan Masyarakat terhadap keberadaan proyek. ganti rugi dan aspek teknis dan yuridis lainnya dapat menggunakan Lembaga litigasi dan non litigasi. Lembaga litigasi terkait keberadaan yang di daftarkan via peradilan. sedangkan Lembaga keberatan non litigasi dapat melalui penyelesaian mediasi.

1) Lembaga Konsinyasi

2) Konsultrasi Publik

3) Musyawarah

⁷⁹ Irwan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, hal 165.

7. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Dalam rangka membangun hukum tanah nasional. hukum adat merupakan sumber utama untuk memperoleh bahan-bahannya. berupa konsepsi asas-asas dan Lembaga hukumnya. untuk dirumuskan menjadi norma-norma hukum yang tertulis. yang disusun menurut sistem hukum adat.⁸⁰

Sejak lengsernya kekuatan orde baru dan dengan mulainya era reformasi dipandang penting untuk mengkaji tentang sejauh mana negara mempunyai kekuasaan atau warga Hal ini dipandang penting karena selama beberapa tahun terakhir ini kekuasaan negara begitu besar sehingga hak apapun yang ada pada diri seseorang. harus dikorbankan terutama dengan alasan demi kepentingan umum pembangunan. Hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.⁸¹ Tidak dapat disangkal bahwa sebagai suatu organisasi kekuasaan. negara harus memiliki suatu otoritas yang besar untuk dimudahkannya dalam fungsi pengaturan.

Di Indonesia Hal itu di atur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Masalah yang mungkin timbul ialah sejauhmana otoritas tersebut dapat digunakan tidak menyimpang dari keadaan yang seharusnya

⁸⁰ Suriyaman Mustari Pide, 2009, *Hukum Adat Dulu Kini dan Akan Datang*, PT Pelita Pustaka, Makassar, Hal 136.

⁸¹ Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, PT, Sinar Grafika, Jakarta, Hal 3.

Hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perseorangan bersifat aktif. Dalam pasal 33 ayat(3) UUD 1945 ditetapkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Demi mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus ada penguasaan negara. Isi pasal ini tidak dimaksudkan pemerintah sebagai pemilik, karena sebagai pemilik subjeknya adalah orang, dan hak itulah yang merupakan hak terkuat dari terpenuhinya atas tanah. Walaupun sifatnya terkuat dan terpenuhi sama sekali tidak memberikan wewenang yang berlebihan.

Sekarang ini dasar hukum pengadaan tanah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pranata hukum pengadaan Tanah akan lebih utuh dipahami bila tetap berpegang pada kompensasi hukum tanah nasional. Berupa konsepsi yang *Komunalistik religious* yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.⁸²

Siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah maka dapat dipahami ketika judul keputusan Presiden tersebut dituliskan

⁸² Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, Hal 171.

“pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum” dalam hal ini ada spesifikasi yang ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksanaan dari kegiatan pengadaan tanah tersebut.⁸³

Hak apapun suatu bidang tanah dikuasai tanah yang bersangkutan adalah Sebagian tanah Bersama bangsa Indonesia. Oleh karena itu. penetapan peruntukan dan penggunaannya misalnya selain berpegang pada kepentingan pribadi pemegang haknya juga wajib memerhatikan kepentingan Bersama. Kepentingan Bersama tersebut antara lain dari diwujudkan dan dituangkan dalam rencana Tata Ruang atau Rencana Tata Guna Tanah Wilayah yang bersangkutan. yang ditetapkan pemerintah daerah.⁸⁴

Konsepsi hukum tanah nasional itu kemudian lebih kongkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah. Menurut Boedi Harsono paling (enam) asas-asas hukum yang harus diperlihatkan dan perolehan (pengadaan) tanah yaitu:⁸⁵

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
- b. Didalam UUPA hak-hak itu berupa: hak milik. hak guna usaha. hak guna bangunan. hak pakai. hak pengelolaan dan hak-hak

⁸³ Umar Said Sugiharso, 2015, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, Malang, Hal 25,

⁸⁴ *Ibid*, Hal 4.

⁸⁵ *Ibid*, Hal 4-5

sekunder yang ada penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi salah satu hak diatas dilindungi oleh hukum dari gangguan pihak manapun. Upaya menanggulangi gangguan dari para pihak sesama anggota masyarakat dapat ditanggulangi dengan :

- 1) Gugatan perdata dipengadilan
- 2) Meminta bantuan Bupati/Waalikota yang bersangkutan bagi pihak yang menggunakan tanah secara illegal
- 3) Tuntutan pidana bagi para pihak Okupan (liar)
- 4) Selanjutnya terhadap gangguan dari pihak penguasa yang

tidak adadasar hukumnya dapat ditanggulangi dengan:

- a) Gugatan perdata berdasarkan Paasal 1365 KUHPerdata
- b) Gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.
- c) Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung mauapun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Ini berarti. bahwa setiap hak atas tanah bersifat pribadi (dalam arti memberikan kewenangan kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk memanfaatkan tanah yang mempunyai hak bagi dirinya dan keluarganya). sekaligus juga mengandung unsur kebersamaan (dalam arti bahwa pemamfaatannya harus juga memerhatikan juga kepentingan umum. kepentingan Bersama) oleh karena itu maka disebutkan dalam pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Jika terjadi pertentangan antara kepentingan pribadi yang mempunyai tanah dengan kepentingan Bersama. maka kepentingan Bersama yang harus didahulukan.
- d) Cara memperoleh tanah yang sudah mempunyai haka seseorang harus melalui kata sepakat antara pihak yang bersangkutan. menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya. dalam keadaan biasa. pihak yang memiliki tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan haknya.
- e) Dalam keadaan yang memaksa. jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat. untuk kepentingan umum. penguasa (dalam hal ini Presiden

Republik Indonesia diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara “paksa” tanpa persetujuan yang mempunyai tanah. melalui acara pencabutan hak”

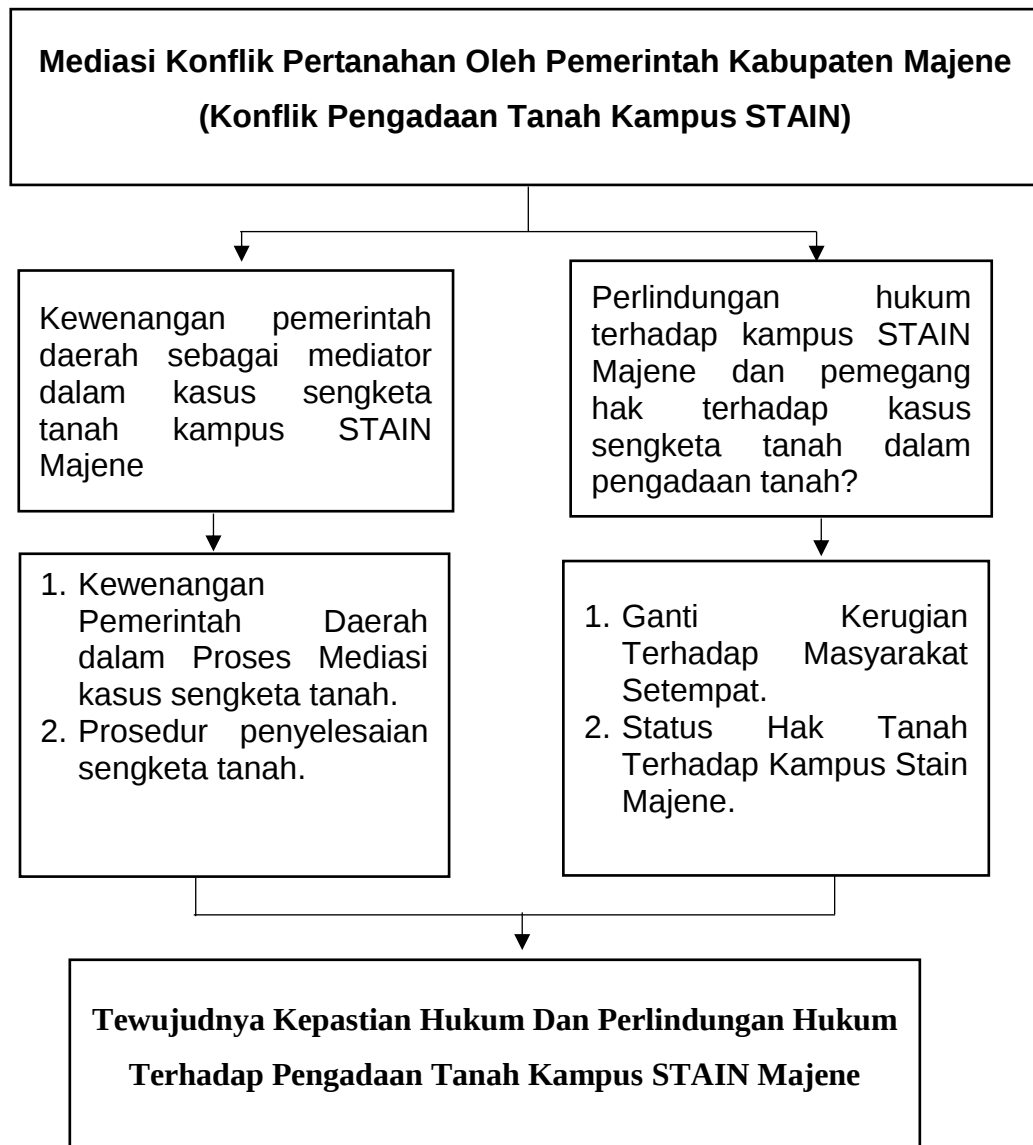
- f) Baik dalam acara. perolehan tanah atas dasar kata sepakat. maupun dalam acara pencabutan haknya. kepada pihak yang telah menyerahkan haknya wajib diberikan imbalan yang layak berupa uang. fasilitas dan atau tanah lain sebagai gantinya. sedemikian rupa hingga keadilan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.
- g) Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk mendapatkan pengayoman dari para pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.

F. Kerangka Pikir

Peneliti yang akan mengkaji suatu penelitian dengan judul Mediasi Konflik Pertanahan Oleh Pemerintah Daerah (Konflik Pengadaan Tanah Kampus STAIN Majene) yang memiliki dua variable utama yaitu (i) kewenangan Pemerintah Daerah sebagai mediator terhadap kasus sengketa tanah dalam pengadaan tanah pada kampus STAIN Majene dan (ii) tentang perlindungan hukum terhadap pemegang hak dan kampus STAIN Majene atas kasus sengketa tanah dalam pengadaan tanah pada kampus STAIN Majene.

Pada variabel tentang Kewenangan pemerintah daerah sebagai mediator terhadap kasus sengketa tanah dalam pengadaan tanah pada kampus STAIN Majene indikator variable (i) Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam proses mediasi kasus sengketa tanah (ii) Prosedur penyelesaian sengketa Tanah. Sedangkan untuk variable tentang perlindungan hukum terhadap masyarakat dan kampus STAIN Majene atas kasus sengketa tanah dalam pengadaan tanah kampus STAIN Majene akan menetapkan indikator variabel yaitu (i) ganti kerugian terhadap masyarakat setempat (ii) Status Hak Atas Tanah Kampus STAIN Majene, dari kedua hubungan variabel tersebut maka tujuan yang hendak akan dicapai adalah Tewujudnya kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Terhadap Pengadaan Tanah Kampus STAIN Majene.

G. Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

Untuk memudahkan pemahaman terhadap variabel dari kerangka pemikiran dari penelitian ini. peneliti merumuskan definisi operasional sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam hal ini pemerintah daerah Kota Majene.
2. Konflik Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
3. Mediasi adalah salah satu upaya untuk penyelesaian konflik pertanahan pada Kampus STAIN Majene.
4. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.
5. Masyarakat adalah sekelompok masyarakat yang berada di lingkungan tersebut sekumpulan individu-individu yang hidup Bersama yang telah memiliki tatanan kehidupan, norma-norma dan adat istiadat yang ditaati dalam lingkungan.
6. Kepastian hukum adalah Ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara nyata dan berisi ketentuan yang jelas dan logis, jelas dalam artian ia menjadi suatu rangkaian di dalam system

norma hukum hingga tidak berbenturan dengan peraturan yang lain dalam menimbulkan konflik pertanahan.

7. Ganti kerugian adalah hak yang dibayarkan oleh pihak yang membutuhkan tanah dengan imbalan yang layak dan adil.
8. Status hak tanah adalah hak untuk menguasai tanah oleh pihak yang melakukan pengadaan tanah.
9. Perlindungan Hukum adalah terdiri dari dua suku kata yaitu perlindungan dan hukum, artinya perlindungan menurut hukum dan undang-undangan yang berlaku. Perlindungan hukum mencakup dua dimensi hukum, yaitu dimensi hukum keperdataan dan dimensi hukum pidana. Secara umum perlindungan hukum diberikan kepada subjek hukum Ketika subjek hukum bersinggungan dengan peristiwa hukum.