

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting untuk kelangsungan hidup manusia. Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun masa yang akan datang. Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia karena kehidupan manusia itu sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah.<sup>1</sup>

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria dalam Pasal 1 ayat (4) menyebutkan bahwa dalam pengertian bumi, selain permukaan termasuk pula tubuh bumi yang berada dibawahnya serta yang berada dibawah air. Secara konstitusional dalam Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat (3) telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasi Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>2</sup>

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Begitu pentingnya kedudukan

---

<sup>1</sup> G. Kartasapoetra, 1984, *Hukum Tanah, Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta:Rineka Cipta, hal.1

<sup>2</sup> Bachtiar Effendie, 1983, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan – Peraturan Pelaksananya*, Bandung : Penerbit Alumni, hal.1

tanah bagi manusia tidak jarang menyebabkan terjadinya permasalahan pertanahan.<sup>3</sup> Tanah di Indonesia masih tetap namun penggunaannya yang bertambah dan mengakibatkan nilai harga tanah juga ikut naik sehingga seringkali menimbulkan konflik. Oleh karena itu diperlukan penyelesaian secara tuntas yang dapat diterima para pihak yang berperkara sehingga tercipta keadilan diantara para pihak yang berperkara.

Permasalahan pertanahan merupakan isu yang selalu muncul dan selalu aktual dari masa ke masa, seiring dengan bertambahnya penduduk, perkembangan pembangunan, dan semakin meluasnya akses berbagai pihak yang memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan.<sup>4</sup> Sengketa tanah terjadi karena tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting, yang dapat membuktikan kemerdekaan dan kedaulatan pemiliknya. Tanah mempunyai fungsi dalam rangka integritas negara dan fungsi sebagai modal dasar dalam rangka mewujudkan sebesar–sebesarnya kemakmuran rakyat.<sup>5</sup>

Dalam kenyataan sehari–hari permasalahan tanah muncul dan dialami oleh seluruh lapisan masyarakat. Manusia merupakan bagian dari masyarakat, maka manusia memerlukan interaksi yang satu dengan yang lain sehingga timbul hubungan hukum. Dari hubungan hukum antar sesama manusia itulah maka timbul peristiwa hukum yang mempunyai akibat hukum, hubungan

---

<sup>3</sup> Made Yudha Wismayana dan I wayan Novy Purwanto, *Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mekanisme Mediasi*, Bagian Hukum Bisnis Universitas Udayana, hal.2

<sup>4</sup> Pahlefi, “Analisis Bentuk – Bentuk Sengketa Hukum atas Tanah Menurut Peraturan Perundang – Undangan di Bidang Agraria”, *Majalah Hukum Forum Akademika*, Vol. 25, (Maret 2014), hal. 137

<sup>5</sup> Abdurrahman, 2004, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang – Undangan Agraria Indonesia*, Jakarta : Akademik Persindo, hal.1

hukum yang menimbulkan akibat hukum tersebut kemungkinan besar akan menimbulkan sengketa.

Secara garis besar, permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) permasalahan, yakni :<sup>6</sup>

1. Masalah penggarapan rakyat atas tanah areal kehutanan, perkebunan, dan lain-lain,
2. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan tentang *landreform*,
3. Ekses–ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan, dan
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah.

Dapat dikatakan sengketa dibidang pertanahan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat dibidang kompleksitas permasalahan maupun kuantitasnya seiring dinamika dibidang ekonomi, sosial, dan politik.

Semua permasalahan sejatinya memerlukan penyelesaian yang tuntas. Suatu sengketa haruslah diselesaikan oleh para pihak dengan cara kekeluargaan atau diluar pengadilan ataupun dimuka hakim dalam persidangan. Berbagai macam jalur penyelesaian dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah pertanahan tersebut, salah satunya adalah dengan penyelesaian alternatif atau dengan mediasi.

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral

---

<sup>6</sup> Dr. Maria S.W Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, hal.170

(pihak ketiga) yang tidak memiliki kewenangan memutus.<sup>7</sup> Penyelesaian sengketa melalui bentuk ini, atas kesepakatan kedua pihak yang bersengketa, masalahnya akan diselesaikan melalui bantuan seseorang atau penasehat ahli maupun melalui seseorang mediator.<sup>8</sup> Mediasi sebagai salah satu bentuk atau cara penyelesaian sengketa dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundangan-undangan dalam berbagai bentuk konteks sengketa, salah satunya mediasi untuk penyelesaian sengketa pertanahan.<sup>9</sup>

Para pihak yang bersengketa bisa terdiri atas satu orang atau lebih, dalam hal ini pihak yang berperan sebagai mediator merupakan satu kesatuan dengan pihak yang bersengketa dan bersifat tidak memihak. Dalam hal ini mediator hanya memfasilitasi para pihak dan para pihak yang bersengketa sendirilah yang mengajukan jalan penyelesaiannya. Mediator merupakan perantara (penghubung atau penengah) bagi pihak-pihak yang bersengketa.<sup>10</sup> Dalam hal ini mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa antara para pihak. Namun para pihak mengusahakan kepada mediator untuk membantu mereka menyelesaikan persoalan-persoalan diantara mereka.<sup>11</sup>

Secara lingkup formal Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional telah membentuk Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan

---

<sup>7</sup> Takdir Rahmadi, 2010, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta : PT. Radja Grafindo Persada, hal. 12

<sup>8</sup> Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta : Tugu Jogja, hal. 30

<sup>9</sup> Asmawati, *Mediasi Salah Satu Cara dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Jurnal Ilmu Hukum, Maret 2004, hal. 58

<sup>10</sup> Absori, 2014, *Hukum Ekonomi Indonesia Beberapa Aspek Pengembangan pada Era Liberalisasi Perdagangan*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, hal.201

<sup>11</sup> *Ibid*, hal.201-203

Konflik Pertanahan dalam struktur organisasi BPN. Dan dalam teknik pelaksanaannya BPN telah menerbitkan Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang termuat dalam Keputusan Kepala BPN RI No. 34 Tahun 2007. Kedudukan Kantor Pertanahan sebagai satu satunya lembaga atau institusi yang diberikan kewenangan untuk mengemban amanah dalam mengelola bidang pertanahan diakui secara normatif melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 85 Tahun 2009 Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam Pasal 2 Perpres Nomor 85 Tahun 2009 Perubahan atas Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dijelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) melakukan tugas Pemerintahan dibidang Pertanahan secara Nasional, Regional, dan Sektorial.<sup>12</sup>

Sebagai badan tunggal yang mengurus mengenai masalah Pertanahan di Indonesia, Badan Pertanahan Nasional juga memiliki fungsi sebagaimana dalam Pasal 3 huruf (n) Perpres Nomor 85 Tahun 2009 perubahan atas Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional bahwa Badan Pertanahan Nasional memiliki fungsi pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara, dan konflik d bidang Pertanahan.<sup>13</sup> Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 2 ayat (1) huruf c menyebutkan bahwa, “Penyelesaian kasus pertanahan dimaksudkan untuk : menyelesaikan Sengketa, Konflik, atau Perkara, agar

---

<sup>12</sup> Fingli A. Wowor, “Fungsi Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah”, *Lex Privarium*, Vol. II/No.2, (April 2014), hal.96

<sup>13</sup> *Ibid*

tanah dapat dikuasi, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.”

Berdasarkan pemahaman yang demikian itu, penyelesaian sengketa melalui mediasi perlu dipopulerkan, terutama bagi penyelesaian sengketa pertanahan. Karena hal ini selain dimungkinkan pemanfaatannya, dari tugas pokok dan fungsi Kantor Pertanahan dapat mencakup penyelesaian sengketa dengan cara mediasi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dan mengusulkannya dalam skripsi dengan judul : **PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI (Studi Kasus di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo).**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo?
2. Bagaimana model penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif

Untuk mengetahui prosedur atau tata cara dan model penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo,

## 2. Tujuan Subyektif

Untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana dalam ilmu hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam bidang hukum perdata dan memberikan sumbangan referensi bagi pengembangan ilmu hukum yaitu hukum perdata.

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk masyarakat dan pihak - pihak terkait dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Penyelesaian sengketa yang dilakukan secara kooperatif, diarahkan pada suatu kesepakatan atau solusi sengketa bersifat *win – win solution*, yang mengedepankan musyawarah yang mampu mencerminkan kepentingan para pihak yang terlibat sengketa.<sup>14</sup>

Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa antara para pihak yang dilakukan dengan bantuan pihak ketiga (mediator) yang netral dan tidak memihak sebagai fasilitator, dimana keputusan untuk mencapai suatu kesepakatan tetap diambil oleh para pihak itu sendiri.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Absori dkk, “Model Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Lembaga Alternatif”, *Mimbar Hukum*, Volume 20, Nomor 2, (Juni 2008), hal. 374

<sup>15</sup> I Made Widnyana, 2009, *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)*, Jakarta : PT. Fakahati Aneska, hal. 111

Tujuan dari penyelesaian sengketa melalui mediasi adalah sebagai berikut :

- a. Menghasilkan suatu rencana kesepakatan ke depan yang dapat diterima dan dijalankan oleh para pihak yang bersengketa,
- b. Mempersiapkan para pihak yang bersengketa untuk menerima konsekuensi dari keputusan yang dibuat, dan
- c. Mengurangi kekhawatiran dan dampak negatif lainnya dari suatu konflik dengan cara membantu pihak yang bersengketa untuk mencapai penyelesaian secara konsensus.<sup>16</sup>

Proses mediasi diluar pengadilan tidak diatur dalam perundang-undangan, pengaturannya hanya terbatas pada penggunaan mediasi, tetapi tidak tentang proses penyelenggaraan mediasi. Oleh karena itu proses mediasi didasarkan atas pengalaman praktik mediasi dan penelitian para ahli. Ketiadaan pengaturan proses mediasi dalam undang-undang merupakan kekuatan sekaligus kelemahan proses mediasi.<sup>17</sup> Pada umumnya proses mediasi tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga proses mediasi cenderung bersifat universal dan tidak bersifat legalistik. Boule membagi proses mediasi kedalam tiga tahapan utama yaitu sebagai berikut:<sup>18</sup>

#### 1. Tahapan Persiapan

- a. Prakarsa mediasi dan keterlibatan mediator,
- b. Penapisan,
- c. Pengumpulan dan penukaran informasi,

---

<sup>16</sup> Absori dkk, *Op. Cit.*, hal. 373

<sup>17</sup> Takdir Rahmadi, *Op., Cit.*, hal. 100

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 102

- d. Ketentuan Informasi para pihak
  - e. Hubungan dengan para pihak,
  - f. Pertemuan–pertemuan awal, dan
  - g. Kesepakatan untuk menempuh mediasi.
2. Tahapan Pertemuan–Pertemuan Mediasi
- a. Pernyataan pembukaan awal,
  - b. Penyampaian masalah oleh para pihak,
  - c. Identifikasi hal–hal yang disepakati,
  - d. Perumusan dan penyusunan agenda perundingan,
  - e. Pembahasan masalah–masalah,
  - f. Tawar menawar dan penyelesaian masalah,
  - g. Pertemuan terpisah,
  - h. Pengambilan keputusan akhir, dan
  - i. Akhir dan pernyataan penutup
3. Tahapan Pasca Mediasi
- a. Telaah dan pengesahan kesepakatan,
  - b. Sanksi,
  - c. Kewajiban–kewajiban melaporkan,
  - d. Arahan mediator, dan
  - e. Kegiatan lain–lain.

Keberhasilan mediasi amat ditentukan oleh para pihak yang bersengketa sendiri, yaitu para pihak harus membuka diri untuk membicarakan

bagaimana baiknya. Disamping itu, perlu adanya mediator untuk melakukan berbagai pendekatan para pihak agar dapat diperoleh kesepakatan.<sup>19</sup>

Ketentuan Pasal 23 Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2006 merupakan kebijakan pemerintah untuk menggunakan mediasi sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Sebelumnya, pendekatan yang dilakukan dengan musyawarah dan mufakat untuk penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Penggunaan mediasi baru secara eksplisit dituangkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian memegang peranan yang sangat penting dalam kegiatan penelitian dan penyusunan skripsi. Dengan metode penelitian akan terlihat jelas bagaimana suatu penelitian itu dilakukan.<sup>20</sup> Metodologi penelitian hukum adalah ilmu tentang cara melakukan penelitian hukum dengan teratur (sistematis). Dengan demikian metodologi dalam penelitian hukum pada hakekatnya berfungsi untuk memberikan pedoman, tentang tata cara seorang peneliti mempelajari, menganalisa, memahami dalam melakukan penelitian hukum.<sup>21</sup>

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris yaitu dengan cara memecahkan masalah

---

<sup>19</sup> Absori dkk, *Loc. Cit.*

<sup>20</sup> Suratman, H. Philips Dahlia, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Alfabeta, hal. 106

<sup>21</sup> H. Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Bandung : Alfabeta, hal. 26

penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian melakukan penelitian terhadap data primer dilapangan.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang akan digunakan berdasarkan pada rumusan masalah adalah jenis penelitian Sosiologis atau Non Doktrinal. Dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan bagaimana cara penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan dan bagaimana model penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan.

## 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

## 4. Bentuk dan Jenis Data

### a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya melalui penelitian dengan cara wawancara dengan pihak yang terkait dalam penelitian ini yaitu Kepala Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan yang diwakili oleh Kepala Sub Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

### b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan meliputi :

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan–bahan hukum primer adalah sumber hukum yang berlakunya bersifat mengikat, antara lain :

- a) Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria
- b) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan (Petunjuk Teknis Nomor : 01/JUKNIS/D.V/2007 tentang Pemetaan Masalah dan Akar Masalah Pertanahan)
- c) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan (Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi).
- d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 Tahun 2009 Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- e) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengakajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.
- f) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berlakunya tidak mengikat atau bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini bahan hukum

sekunder berupa karya ilmiah, hasil karya pakar, dan berbagai kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

### a. Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan cara mencari, menginventarisasi, dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin dan data sekunder lainnya yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi.

### b. Wawancara

Wawancara ialah tanya jawab dengan cara bertatap muka antara penulis dengan informan atau responden dalam penelitian ini yaitu Kepala Sub Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

## 6. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan analisis kualitatif yaitu dengan cara data yang telah dikumpulkan atau diperoleh kemudian dianalisis. Selanjutnya data tersebut dijadikan rujukan dalam rangka memahami dan memperoleh pengertian yang mendalam dan menyeluruh untuk memecahkan masalah dan menarik kesimpulan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

**BAB I : PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Pemikiran
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Penulisan

## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

- A. Pengertian Mediasi
- B. Pihak-pihak dalam Mediasi
- C. Asas-asas Mediasi
- D. Prosedur Mediasi
- E. Teori Mediasi

## BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Prosedur penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor  
Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.
- B. Model penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor  
Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

## BAB IV : PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran