

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pembentukan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) Badan Pertanahan Nasional (BPN) oleh Presiden Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 pada tanggal 11 April yang didasarkan pada beberapa pertimbangan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi dan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia. Di samping itu tanah merupakan perekat NKRI, oleh karena itu perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga berlanjutnya sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Sesuatu hal yang juga tidak kalah pentingnya yaitu bahwa pengaturan dan pengelolaan pertanahan tidak hanya ditujukan untuk menciptakan ketertiban hukum, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah, sengketa, dan konflik pertanahan yang timbul.

Dilihat dari ruang lingkup bidang tugas Badan Pertanahan Nasional berdasarkan ketentuan Pasal 2 Perpres tersebut mencakup lingkup nasional, regional dan sektoral. Sedangkan dilihat dari fungsinya BPN menyelenggarakan 25 (dua puluh lima) fungsi, dan salah satu diantaranya adalah dirumuskan dalam Pasal 3 Perpres Nomor 10 Tahun 2006: Tentang

pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan.

Sebagai konsekuensi hukum dan penetapan fungsi BPN tersebut di atas, maka pada Pasal 21 Perpres tersebut, Presiden RI menetapkan bahwa di dalam Struktur Organisasi BPN perlu ditetapkan suatu Deputy Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, dimana Struktur Organisasi yang demikian sebelumnya tidak pernah ada. Salah satu tugas dari Deputy dimaksud diatur dalam Pasal 23 adalah: e. pelaksanaan alternative penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk *mediasi*, fasilitasi dan lainnya.

Selanjutnya untuk mewujudkan tugas dan fungsi secara rinci dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan, maka Kepala BPN menetapkan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPN RI dan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan. Dalam Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2006 tersebut, di lingkungan BPN Pusat dibentuk Deputy Bidang Pengkajian Dan Penanganan Sengketa Dan konflik Pertanahan dengan susunan organisasi terdiri dari Direktorat Konflik Pertanahan, Direktorat Sengketa Pertanahan, Direktorat Perkara Pertanahan. Sedangkan di Kantor Wilayah BPN Provinsi terdapat susunan organisasi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan terdiri dari Seksi Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, Seksi Pengkajian dan Penanganan Perkara Pertanahan.

Kemudian pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berdasarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 terdapat Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara yang terdiri dari Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan serta Sub Seksi Perkara Pertanahan.

Mencermati susunan organisasi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2006 dan Nomor 4 Tahun 2006 tersebut di atas, maka yang mempunyai tugas secara langsung (khusus) untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi menyiapkan bahan dan pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi, adalah: untuk di BPN Pusat dilakukan oleh Direktur Konflik Pertanahan dan Direktur Sengketa Pertanahan. Sedangkan di Kantor Wilayah BPN Provinsi dilaksanakan oleh Pejabat Kepala Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Pasal 26 huruf d), dan Pejabat Kepala Seksi Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Pasal 28 ayat (1)). Pada tingkat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tugas dan fungsi pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi dilakukan oleh Pejabat Kepala Seksi Konflik, Sengketa dan Perkara Pertanahan (Pasal 54 huruf c) dengan dibantu oleh Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan (Pasal 56 ayat (1)).

Dalam rangka percepatan penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan, sesuai peta sebaran kasus sengketa dan konflik pertanahan di seluruh wilayah Indonesia, maka BPN-R1 Cq. Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan telah menyusun 10 (sepuluh) petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan. Substansi

dari 10 (sepuluh) petunjuk teknis tersebut dituangkan dalam bentuk Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 34 Tahun 2007 tertanggal 12 Juni 2007. Salah satu dari Lampiran Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 34 Tahun 2007 tersebut, yaitu Lampiran 05/Juknis/D.V/2007 berisi tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi. Dalam Lampiran tersebut ditegaskan bahwa mediasi pada dasarnya merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang prosesnya berdasarkan prinsip *win-win solution* dan diharapkan penyelesaiannya memuaskan dan diterima semua pihak.

Pelaksanaan mediasi, ternyata tidak semudah membalikkan tangan, mediasi seringkali menemui jalan buntu dibanding berhasil mengakurkan kedua belah pihak yang berperkara. Seringkali pula mediasi dipandang bak mengetuk pintu sebelum masuk ke meja hijau dan sebatas formalitas.<sup>1</sup>

Kekecewaan senada terhadap keberadaan dan pelaksanaan mediasi disampaikan oleh Bagir Manan (Mantan Ketua MA), Beliau menyayangkan mediasi yang sering tidak ditempuh terlebih dahulu, sehingga perkembangan dunia mediasi menjadi lamban, advokat menilai hakim mediator di pengadilan banyak yang tidak kompeten. Lebih lanjut beliau menyatakan bahwa budaya sebagian masyarakat Indonesia yang menyenangi musyawarah, sebetulnya lebih cocok bermediasi dalam menyelesaikan masalah ketimbang adu ketangkasan di pengadilan. Lebih lagi, cara mediasi menurutnya mendatangkan

---

<sup>1</sup> Mediasi Kurang diminati, Mediasi Acap Gagal, 23 Desember 2008, Hukum Online Hukum Untuk Semua.

keuntungan lebih besar. Di antaranya, hemat waktu, biaya, dan semua pihak berkemungkinan mendapatkan penyelesaian *win-win solution*.<sup>2</sup>

Memperhatikan beberapa komentar dan pendapat di atas, rasanya cukup sulit atau terdapat banyak hambatan untuk menerapkan lembaga mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Hal senada disampaikan oleh Erman Rajagukguk<sup>3</sup> yang menyatakan bahwa Jasa mediator saya kira sudah diperkenalkan di Indonesia, antara lain berkenaan dengan sengketa perburuhan dan penyelesaian sengketa tanah. Namun, masyarakat belum sepenuhnya percaya kepada sistem ini, karena mereka ragu akan netralitas mediator yang bersangkutan.

Permasalahan di bidang Ekonomi, terus muncul dari waktu ke waktu serta tidak pernah berhenti selama perubahan manusia terus berjalan. Masalah ekonomi adalah masalah yang berhubungan dengan kebutuhan dasar (papan/tanah), sehingga sangat rentan dan sensitif terhadap konflik. Selama manusia hidup dengan segala kebutuhan ekonominya, maka selama itu pula permasalahan ekonomi akan terus muncul dan berkembang. Menurut Didik J. Rachbini<sup>4</sup>, permasalahan ekonomi yang sekarang muncul tidak hanya sebatas pada permasalahan pemenuhan keinginan yang tidak terbatas dan ketersediaan barang dan jasa yang terbatas. Tetapi lebih dari itu, permasalahannya bahkan semakin kompleks tidak hanya melibatkan para ekonom semata, tetapi telah

---

<sup>2</sup>Ibid

<sup>3</sup>Erman Rajagukguk, 2000, *Arbitrase Dalam Putusan*, Jakarta, Chandra Batar, hal:111

<sup>4</sup>Didik J Rachbini, 2008, *Arsitektur Hukum Investasi Indonesia (Analisa Ekonomi Politik)*, Jakarta, PT. Indeks, Hal:2

merambah pada peran serta para politikus dan budayawan, sehingga menuntut solusi yang cerdas dan komprehensif.

Di lain pihak, dalam proses legislasi atau pembentukan undang-undang yang dihasilkan Presiden dan DPR dan nantinya akan mengikat setiap perbuatan dari setiap warga negara, telah mendapat respon negatif bahkan mendapatkan penolakan dari sebagian besar masyarakat. Kondisi tersebut diperparah lagi dengan citra lembaga peradilan sebagai pilar tegaknya hukum dan keadilan, akan tetapi kredibilitasnya telah diragukan oleh masyarakat. Hakim, Jaksa, Advokat dan Penyidik (Kepolisian) telah dianggap tidak amanah lagi dalam menjalankan tugas dan fungsinya, bahkan mekanisme yang harus ditempuh terlalu panjang dan melelahkan.

Dengan semakin memburuknya situasi ekonomi dan hukum saat ini, ternyata dampaknya sangat dirasakan oleh sebagian besar masyarakat khususnya di kalangan bawah dengan ditandai terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) di beberapa perusahaan, maka kasus-kasus pendudukan tanah oleh masyarakat untuk ditanami tanaman pangan sebagai upaya mempertahankan kelangsungan hidup keluarga diperkirakan akan merebak kembali.

Tingginya kuantitas sengketa pertanahan yang sedang terjadi di Negara kita, juga telah mengakibatkan berbagai dampak secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Dari segi ekonomi, kondisi tersebut akan memaksa para pihak yang terlibat dalam sengketa mengalokasikan dana, waktu dan tenaga untuk berperkara. Masalah ini akan mempunyai dampak lanjutan yaitu terjadinya

penurunan produktivitas kerja atau usaha. Dampak sosial dengan adanya sengketa atau konflik, yaitu terjadinya kerengangan hubungan sosial di antara warga masyarakat, termasuk hambatan bagi terciptanya kerjasama di antara mereka. Jika ini terjadi pada lembaga pemerintah yang harus memberikan pelayanan publik, maka akan berakibat pada stagnasi pelayanan, dan menghambat proses berlangsungnya koordinasi. Dampak terhadap lingkungan, yaitu manakala ada sengketa atau konflik maka objek sengketa berada dalam keadaan status quo sehingga ruang atas tanah yang bersangkutan tidak dapat dipergunakan atau dimanfaatkan dengan optimal. Dengan sendirinya akan mengakibatkan penurunan kualitas sumber daya lingkungan yang akan merugikan kepentingan rakyat banyak.

Menyadari akan kondisi tersebut, akhirnya masyarakat apabila menghadapi perselisihan (sengketa atau konflik tanah) memutuskan dengan cara mencari dan menempuh jalan sendiri untuk meraih keadilan yang diidam-idamkan, melalui pola penyelesaian yang bersifat *win-win solution*

Menyelesaikan sengketa atau konflik dengan perundingan atau mediasi mempunyai kelebihan bila dibandingkan dengan berperkara di pengadilan. Penyelesaian sengketa di pengadilan disamping memakan/menyita waktu, biaya dan pikiran/tenaga yang banyak, kepercayaan masyarakat terhadap lembaga tersebut juga semakin pudar. Dengan demikian, penyelesaian melalui pengadilan dijadikan sebagai upaya atau pilihan terakhir senjata pamungkas (*ultimatum remidium*), apabila cara perundingan sudah tidak dapat diperoleh kesepakatan.

Berkaitan telah diberlakukannya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007, diperoleh data tentang masalah, sengketa dan konflik pertanahan yang ada diseluruh Indonesia sebanyak 4.591 kasus, sedangkan di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah terdapat 485 kasus. Dari 485 kasus tersebut, sebanyak sebanyak 85 % merupakan kasus dengan tipologi sengketa penguasaan dan pemilikan tanah, sedangkan sisanya merupakan sengketa hak dan sengketa batas/letak tanah. Jika dilihat dari para pihak yang bersengketa, 89 % merupakan sengketa individu, 6 % sengketa antara individu dengan Badan Hukum dan sebanyak 5 % sengketa antara individu dengan pemerintah. Dilihat dari jangka waktu yang diperlukan dalam penyelesaian masalah, sengketa dan konflik serta perkara pertanahan dapat dibedakan 2 (dua) yaitu operasi tuntas sengketa selama 60 hari, dan operasi sidik sengketa selama 90 hari. Dari sebanyak 485 kasus tersebut, sesuai data yang ada di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, terdapat 154 kasus yang diselesaikan melalui Operasi Tuntas Sengketa, dan dari 154 kasus tersebut sebanyak 85 % diselesaikan melalui cara mediasi.

Berkaitan dengan pelaksanaan hasil mediasi. Ada 2 (dua) hal yang perlu diperhatikan dan ditindaklanjuti pasca mediasi jika berhasil memperoleh kesepakatan. Satu hal, yaitu bahwa keberhasilan mediasi sangat tergantung pada itikad baik dari para pihak untuk menyelesaikan permasalahan dan yang kedua, yaitu peran mediator dalam menyelesaikan permasalahan. Sedangkan hal-hal yang perlu ditindaklanjuti pada pasca mediasi, yaitu Pertama, berkaitan

pendaftaran hasil keputusan mediasi di Pengadilan Negeri setempat; dan Kedua dilakukan perbuatan hukum di hadapan pejabat yang berwenang seperti Notaris atau PPAT dalam hal terjadi peralihan hak yang menjadi objek mediasi.

Memperhatikan pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora ternyata menunjukkan tingkat keberhasilan yang cukup tinggi, yaitu dapat memberikan kepuasan para pihak yang bersengketa. Meskipun secara eksplisit penyelesaian sengketa di bidang pertanahan belum mendapat pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan (UUPA dan peraturan pelaksanaannya), namun hal tersebut tidak dapat dijadikan dasar atau alasan untuk tidak menumbuhkembangkan lembaga penyelesaian sengketa melalui non peradilan, khususnya mediasi.

Hal tersebut di atas menarik bagi peneliti untuk melaksanakan penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan mediasi di bidang pertanahan, khususnya efektifitas pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam penelitian ini memilih judul : Efektifitas mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Blora.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian diatas, peneliti dapat merumuskan permasalahannya seperti dalam pertanyaan sebagai berikut :

1. Apakah mediasi yang dilakukan oleh BPN dapat menjamin efektivitas penyelesaian sengketa tanah ?
2. Apakah pelaksanaan mediasi sengketa tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora sudah berjalan secara efektif ?
3. Solusi apa yang dapat ditawarkan agar mediasi sengketa tanah yang dilaksanakan di BPN dapat berjalan dengan efektif ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan yang akan dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. mengetahui efektifitas mediasi sebagai sarana penyelesaian sengketa tanah di bidang pertanahan.
2. Mengetahui pelaksanaan mediasi sengketa tanah di Kabupaten Blora sudah berjalan efektif atau belum
3. mengetahui hambatan atau kendala pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Hasil penelitian tentang efektifitas mediasi dalam penyelesaian sengketa, tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Blora ini diharapkan dapat bermanfaat untuk :

#### **1. Manfaat Teoritik**

- a. Sebagai sumbangan bagi bahan kajian pertanahan mengenai kebijakan alternative penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan melalui mediasi,

- b. Menambah masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya hukum kebijakan publik dan dapat dipakai sebagai bahan acuan untuk penelitian lebih lanjut, berkaitan dengan substansi kebijakan alternatif penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan melalui mediasi.
- c. Memberikan informasi dan meningkatkan pengetahuan secara lengkap kepada masyarakat tentang alternatif penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Blora.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Mengetahui lebih jelas mengenai efektivitas kebijakan alternatif penyelesaian masalah sengketa, konflik dan perkara pertanahan melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Blora,
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat memberi manfaat sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan/kebijaksanaan bagi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

## **E. KERANGKA BERFIKIR**

### **1. Pengertian Tanah menurut UUPA**

Pada umumnya sebutan tanah selalu dikaitkan dengan hak atas tanah yang diberikan atau dimiliki oleh seseorang agar dapat dinikmati manfaatnya, dan digunakan sesuai dengan peruntukannya. Dalam hukum tanah sebutan tanah dipakai dalam arti yuridis sebagaimana dalam pasal 4 UUPA yaitu :

- (1). Atas dasar menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) 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 di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

## **2. Hak Atas Tanah**

Hak atas tanah merupakan kewenangan tertentu yang diberikan kepada seseorang untuk berbuat sesuatu akan tanahnya. Di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA ditentukan beberapa macam hak atas tanah antara lain :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa

- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam Pasal 53 UUPA menyebutkan hak-hak yang bersifat sementara, yaitu : Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai dimaksud dalam Pasal 16 ayat :

(1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

(2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Hak-hak tersebut diberi sifat sementara, karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional. Salah satu asas penting dalam Hukum Tanah Nasional adalah bahwa dalam usaha-usaha di bidang pertanian tidak boleh ada pemerasan.

### **3. Hak Milik**

Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah ( UUPA Pasal 20), Dalam hal ini disebutkan sifat-sifat daripada hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hukum yang "terkuat dan terpenuh"

yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat" sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum-adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata "terkuat dan terpenuh" itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak- hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang "ter" (artinya : paling)-kuat dan terpenuh.

#### 4. Sengketa

a. Sengketa Pertanahan berdasarkan peraturan Kepala BPN No : 3 2011 yang selanjutnya disingkat Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.

b. Pengertian **Sengketa Perdata** adalah suatu perkara perdata yang terjadi di antara para pihak yang bersengketa di dalamnya mengandung sengketa yang harus diselesaikan oleh kedua belah pihak. Pengertian sengketa perdata di atas, jelaslah sudah bahwa kalimat dari pada "sengketa" itu sendiri sudah menunjukkan adanya kepastian bahwa didalamnya mengandung suatu sengketa yang harus diselesaikan oleh para pihak baik dengan cara kekeluargaan di luar persidangan maupun di muka hakim dalam persidangan pengadilan. sedangkan perkara perdata (permohonan penetapan) yang di

dalamnya tidak mengandung sengketa bukanlah masuk dalam pengertian sengketa karena permohonannya penetapan suatu hak dimaksudkan untuk memperkuat adanya hak pemohon<sup>5</sup>.

## **5. Pengertian mediasi**

Mediasi atau dalam bahasa inggris disebut mediation adalah penyelesaian sengketa dengan menengahi. Mediator adalah orang yang menjadi penengah.

Peraturan mengenai mediasi dapat ditemukan dalam ketentuan pasal 6 ayat (3) jo ayat (4) jo ayat (5) Undang-undang nomer. 30 tahun 1999 ketentuan mengenai mediasi yang diatur dalam pasal 6 ayat (3) adalah merupakan suatu proses kegiatan sebagai kelanjutan dari gagalnya negosiasi yang dilakukan oleh para pihak menurut ketentuan pasal 6 ayat (2). Dalam ketentuan pasal 6 ayat (3) juga dikatakan, bahwa atas kesepakatan tertulis para pihak sengketa atau beda pendapat diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator.

Undang-undang pada hakekatnya tidak memberikan rumusan atau definisi yang jelas tentang mediasi atau mediator.

Pengertian-pengertian mediasi diantaranya diberikan oleh:

a. Cristopheirf W. Moore merumuskan mediasi sebagai :

Mediation is generally defined as the intervention in a negotiation or a conflict of an acceptable third party who has limited or no

---

<sup>5</sup>Sarwono, 2012, **HUKUM ACARA PERDATA Teori dan praktek Sinar Grafika, Jakarta, Hal:56**

authoritative discision making power but who assist the involved parties in voluntarily reaching a muttually acceptable settlement of issues in dipute. ( Naskah Akademis Mengenai Court Dispute Resolution, 2004). Mediasi biasanya didefinisikan sebagai campur tangan pihak ketiga dalam negosiasi sebuah konflik, tanpa mempunyai wewenang memutuskan. Pihak ketiga tersebut dengan sukarela membantu mencaai penyelesaian permasalahan yang rumit, dimana penyelesaian tersebut dapat diterima satu sama lain.

- b. Menurut Folberg & Taylor, mediasi adalah suatu proeses dimana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang, secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencari alternative dan mencapai penyelesaian yang dapat mengakomodasi kebutuhan mereka<sup>6</sup>.
- c. Menurut PERMA No. 1 tahun 2008 pasal 1 ayat (7) Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.

## **6. Prosedur Penyelesaian Sengketa**

### **a. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan**

Penyelesain sengketa diluar pengadilan disebut juga dengan non litigasi, cara penyelesaian ini lebih dikenal dengan istilah alternatif dispute resolution atau alternatif poenyelesain sengketa dan dalam penulisan hukum ini, penulisan lebih banyak

---

<sup>6</sup> **Joni Emiszon**, 2000, Alternatif Penyelesaian Sengketa Di luar Pengadilan, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hal:68

menggunakan istilah alternatif penyelesaian sengketa. Alternatif penyelesaian sengketa ini secara umum dapat dilakukan dengan mengikut sertakan pihak ketiga sebagai penengah yang netral ataupun mengikut sertakan pihak ketiga (antara kedua belah pihak saja).

Bentuk-bentuk penyelesain sengketa yang paling umum dan dikenal adalah :

**(1) Negosiasi ( Negotiation )**

Negosiasi digunakan oleh para pihak yang bersengketa untuk mencapai satu kesepakatan bersama.

**(2) Konsiliasi**

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, konsiliasi diartikan sebagai usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih untuk mencapai persetujuan dan menyelesaikan perselisihan.

**(3) Arbitrase**

Arbitrase adalah suatu cara penyelesaian sengketa dengan cara mengajukan sengketa kepada orang-orang tertentu, yang dipilih secara bebas oleh pihak-pihak yyang bersengketa untuk memutuskan sengketa tersebut.

Arbitrase bisa mendasarkan keputusannya pada ketentuan hukum atau juga mendasarkan pada kepantasan dan kebaikan. Pihak yang diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan ini disebut arbitator, yang bisa dibentuk berdasarkan persetujuan khusus dari pihak-pihak yang

bersengketa atau melalui perjanjian arbitrase yang ada.

Kesepakatan arbitrase lazim disebut *compromis*

#### **(4) Mediasi**

Mediasi adalah salah satu proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan pihak ketiga ( mediator ) dan prosedur yang disepakati oleh para pihak dimana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi perdamaian yang saling menguntungkan para pihak.

Mediasi sebagai salah satu mekanisme penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan sudah lama dipakai dalam berbagai kasus-kasus bisnis, lingkungan hidup, perburuhan, pertanahan, perumahan, sengketa konsumen, dan sebagainya yang merupakan perwujudan tuntutan masyarakat atas penyelesaian sengketa yang cepat, efektif, dan efisien.

Mediasi atau perantaraan merupakan negosiasi tambahan, tapi dengan mediator atau perantara sebagai pihak yang aktif, mempunyai wewenang, dan memang diharapkan, untuk mengajukan proposalnya sendiri dan menafsirkan, juga menyerahkan, masing-masing proposal satu pihak pada pihak lain.

#### **b. Penyelesaian sengketa dalam pengadilan**

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan sebelum perkara dimulai pada hari sidang yang telah ditentukan yang dihadiri para pihak , Hakim mewajibkan para pihak untuk menempuh mediasi.

Selanjutnya hakim wajib menunda proses persidangan perkara untuk memberikan kesempatan kepada para pihak menempuh proses mediasi. Kemudian para pihak berhak memilih mediator.

Dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah para pihak menunjuk mediasi yang disepakati, masing-masing pihak dapat menyerahkan resume perkara kepada satu sama lain. Dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja setelah para pihak gagal memilih mediator, masing-masing pihak dapat menyerahkan resume kepada Hakim mediator yang ditunjuk. Proses mediasi berlangsung paling lama 40 (empat puluh) hari kerja sejak mediator dipilih oleh para pihak atau ditunjuk oleh ketua majelis hakim sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (5) dan (6). Selanjutnya atas dasar kesepakatan para pihak jangka waktu mediasi dapat diperpanjang paling lama 14 (empat belas) hari sejak berakhir masa 40 (empat puluh) hari sebagaimana dimaksud dalam ayat 3. Jangka waktu tersebut tidak termasuk jangka waktu pemeriksaan perkara.

## **7. Efektivitas Hukum**

Definisi efektivitas sangat sulit untuk diketahui dikarenakan setiap ahli mempunyai definisi dan pendekatan yang berbeda-beda. Siagian mengatakan bahwa : Efektivitas adalah penyelesaian sasaran tepat pada waktunya yang telah ditetapkan, artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak tergantung dimana pelaksanaan tugas diselesaikan dan tidak menjawab bagaimana cara menyelesaikan dan berapa biaya yang

dikeluarkan untuk itu<sup>7</sup>. Sedangkan menurut The Liang Gie pengertian efektivitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian yang mengenai terjadinya suatu efek yang dikehendaki.<sup>8</sup>

Pada prinsipnya tujuan efektivitas adalah memperoleh dan memanfaatkan sumber daya yang ada dalam usaha organisasi untuk mencapai tujuan operasionalnya. Seperti yang dikatakan oleh Ricard M Steers dalam bukunya efektivitas Organisasi, sebagai berikut : ” Efektivitas dinilai menurut ukuran seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai. Pemusatan pada perhatian yang layak dicapai dan optimal, kelihatannya lebih realistis untuk tujuan evaluasi, daripada mengguakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan sebagai dasar ukuran<sup>9</sup>.

#### **8. Tinjauan Hukum Islam tentang Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa**

Dalam pandangan hukum islam mediasi dalam upaya menyelesaikan gugatan wanprestasi adalah merupakan sengketa muamalah yakni sengketa yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang mana obyek sengketa adalah transaksi atau akad kehartabendaan (*mu-‘awadah al-mali-yah*).

Sedangkan transaksi atau akad adalah kesepakatan yang lahir dari dua keinginan yang menimbulkan sejumlah hak dan kewajiban.

Kesepakatan tersebut selanjutnya dituangkan dalam akad, apabila salah

---

<sup>7</sup>Sondang P Siagian, 1985, *Bunga Rampai Manajemen Moderen*, Jakarta, Gunung Agung, Hal:151

<sup>8</sup>The Liang Gie, 1981, *Efisiensi Kerja Bagi Pembangunan Negara*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, Hal:21.

<sup>9</sup>MRcard Steer, 1985, *Efektivitas Organisasi*, Jakarta, Erlangga, Hal: 5-7

satu pihak mengingkari kesepakatan tersebut dan pihak lain merasa dirugikan akan tindakan itu maka, para pihak kembali kepada akad yang disepakati bersama.

Dalam hukum islam apabila terjadi upaya perdamaian termasuk juga mediasi, yang dilakukan para pihak untuk menyelesaikan sengketa muamalah dikenal dengan sebutan *sulh*. Secara bahasa *sulh*/ as *sulh* berarti menyelesaikan perselisihan atau pertengkaran. Sayyid Sabiq memberikan definisi *sulh* sebagai akad yang mengakhiri persengketaan antara dua pihak atau lebih.

Sebagai landasan *sulh* di dalam Al-Qur'an diantaranya surat an-Nisa' 128 yang menjelaskan bahwa : “ Dan jika seorang wanita khawatir akan nusuz (Sikap kasar dari suami yang tidak mau menggauli isteri atau tidak mau menunaikan hak-hak isterinya), atau sikap tak acuh suaminya, maka tidak mengapa bagi keduanya mengadakan perdamaian yang sebenar-benarnya dan perdamaian itu lebih baik dari mereka...”

Di dalam surat al-Hujurot ayat 9 diterangkan bahwa : “Dan jika ada dua golongan dari orang-orang mukmin berperang, maka damaikanlah antara keduanya...”

Kedua ayat tersebut diatas menjadi landasan para pihak yang bersengketa untuk menjalankan *sulh* untuk sarana mewujudkan kedamaian. Selain itu menegaskan bahwa upaya damai merupakan jalan terbaik bagi orang yang bersengketa dalam menyelesaikan perkaranya.

## **F. METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan suatu sarana untuk menentukan, mengembangkan atau untuk mengkaji suatu kebenaran pengetahuan. Menentukan berarti berusaha untuk memperoleh suatu kekosongan atau kekurangan, mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih dalam suatu yang sudah ada, menguji kebenaran jika apa yang sudah ada masih atau menjadi diragukan kebenarannya.<sup>36</sup> Untuk mendapatkan hasil penelitian yang akurat dan benar, perlu dilakukan dengan metode penelitian guna membantu untuk menentukan, merumuskan atau menganalisa dan memecahkan masalah-masalah tertentu untuk mengungkapkan suatu kebenaran.

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.

### **1. Metode Pendekatan**

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan *yuridis sosiologi* yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan/perundang-undangan atau hukum yang sedang berlaku secara efektif. Pendekatan yuridis digunakan sebagai bahan acuan dalam menganalisis aspek-aspek hukum yang berlaku saat ini, sedangkan pendekatan

sosiologis digunakan untuk menganalisis hukum sebagai kaidah perilaku yang hidup di dalam masyarakat, hukum tidak sekedar norma-norma yang sistematis sekaligus merupakan gejala sosial yang dilihat dari perilaku masyarakat yang mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan.

## **2. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian ini adalah penelitian *deskriptif analitis*, yaitu suatu penggambaran terhadap berbagai permasalahan yang menjadi obyek penelitian dan memberikan suatu kesimpulan yang tidak bersifat umum. *Deskriptif* penelitian ini terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta. Hasil penelitian ditekankan pada memberikan gambaran secara obyektif tentang keadaan sebenarnya dari obyek yang diselidiki.<sup>39</sup> Istilah *analitis* mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan data-data yang diperoleh baik dari segi teori maupun dari segi praktek.

## **3. Lokasi Penelitian**

Peneliti memilih lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora didasarkan pada beberapa pertimbangan:

- a. Jumlah perbuatan hukum yang objeknya tanah (jual beli, hibah, waris, pembagian dan pemisahan, pemberian hak tanggungan, dan lain-lain) cukup tinggi, sehingga mempunyai potensi cukup besar terjadinya sengketa pertanahan yang menuntut proses penyelesaian.

- b. Kantor Pertanahan Kabupaten Blora merupakan salah satu Kantor Pertanahan di lingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah dimana tingkat penyelesaian sengketa pertanahan mencapai 82 % melalui mediasi, sehingga memungkinkan bagi peneliti melakukan pengambilan data penelitian.

#### **4. Jenis dan Sumber Data**

- a. Data Primer

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah data-data yang diperoleh lapangan penelitian, sebagai berikut :

- (a) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Blora,
- (b) Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan,
- (c) Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
- (d) Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Tanah,
- (e) Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan,
- (f) Para Kasubsi, Petugas yang terkait dengan Pendaftaran Tanah dan Penyelesaian sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan,
- (g) Camat sebagai PPAT dan atau Notaris/PPAT
- (h) Kepala Desa/Lurah dan Perangkat terkait
- (i) Para Pihak yang bersengketa.

- b. Data sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah data pendukung data primer yang diperoleh dari bahan kepustakaan, terdiri dari bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tertier :

(1). Bahan Hukum Primer

- (a) Undang-Undang Dasar 1945, (Amandemen)
- (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
- (c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, tentang Arbitrase Dan Penyelesaian Sengketa Alternatif,
- (d) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, tentang Hak Azasi Manusia,
- (e) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Perencanaan Pembangunan Nasional,
- (f) Tap MPR Nomor IX Tahun 2001, tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam,
- (g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah
- (h) Peraturan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2005, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009,
- (i) Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2006, tentang Badan Pertanahan Nasional,
- (j) Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999, tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah,
- (k) Peraturan Menteri Negara AgrariaKepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, tentang Pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997,

- (l) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006, tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia,
- (m) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006, tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan,
- (n) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011, tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

(2).Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer (Soerjono, 1995 : 13), yang terdiri dari :

- (a) Bahan kepustakaan/literatur-literatur, buku-buku dan artikel-artikel yang berkaitan dengan materi penelitian,
- (b) Hasil penelitian dan survei tentang mediasi sebagai alternatif penyelesaian masalah, sengketa, konflik dan perkara pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Blora.
- (c) Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan mediasi sebagai alternatif penyelesaian masalah, sengketa, konflik dan perkara pertanahan

### (3) Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu :

- (a) Kamus Umum Bahasa Indonesia,
- (b) Majalah, komputer dan Surat Kabar.

## 5. Metode Pengambilan Data

Metode yang digunakan untuk pengambilan data dalam penelitian ini adalah:

- a. Wawancara, terhadap data yang bersifat primer untuk memperoleh informasi secara rinci dan mendalam tentang penyelesaian sengketa dengan menerapkan lembaga mediasi. Jenis wawancara dilakukan secara lisan, secara terbuka dan tidak terstruktur dengan menggunakan daftar pertanyaan (panduan wawancara).
- b. Observasi yang bertujuan menangkap "what people do" atau apa yang dilakukan seseorang<sup>10</sup> (Burhan Ashshofa 2007:23). Penelitian ini mengamati pelaksanaan mediasi dalam rangka penyelesaian masalah tanah yang dilakukan para pihak maupun pejabat pelaksanaanya.
- c. Studi Pustaka merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data teruji<sup>11</sup> (Soerjono Soekanto, 2006 : 21). Pengumpulan data ini dilakukan dengan mempelajari dokumen dan

---

<sup>10</sup>Burhan Ashshofa Ibid .

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, op cit.

peraturan yang berhubungan penyelesaian masalah pertanahan melalui mediasi.

## **6. Metode Analisa Data**

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan untuk mencari makna dan implikasi yang lebih luas dan hasil-hasil penelitian.<sup>12</sup> Data penelitian yang telah dikumpulkan dilakukan analisis dengan teknik deskriptif kualitatif. Data tersebut kemudian diklasifikasikan menjadi 2 (dua) kelompok yaitu data kualitatif dan data kuantitatif. Terhadap data yang bersifat kualitatif, yaitu data yang digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisahkan-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Sedangkan data yang bersifat kuantitatif, yaitu yang berujud angka-angka hasil perhitungan atau pengukuran dapat diproses dengan cara dijumlahkan, dibandingkan dengan jumlah yang diharapkan dan diperoleh hasil akhir berupa persentase.

## **7. Penentuan Sampel**

Pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling* yang merupakan bagian dari cara penarikan sampel *non probability sampling* yaitu peneliti menggunakan dasar pertimbangan sendiri dengan berbekal pada pengetahuan yang dirasakan cukup tentang populasi yang berupa penyelesaian sengketa di bidang pertanahan yang telah dan/atau sedang dilakukan penyelesaian melalui lembaga mediasi

---

<sup>12</sup>Masri Singaribuan dan Sofian Effendi, 1989, *Metodologi Penelitian Survei*, Jakarta, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Hal : 263.

oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blora dari Bulan Juli 2014 s/d 2016 saat penelitian ini dilaksanakan. Penggunaan cara penarikan sampel dengan cara ini diharapkan dapat diperoleh data yang akan memberikan arah pada kesimpulan.

## **8. Penarikan Kesimpulan**

Untuk sampai pada kesimpulan, peneliti menggunakan teknik penarikan kesimpulan yang bersifat induktif, yaitu suatu penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus ke hal-hal yang bersifat umum.

## **G. SISTEMATIKA PENELITIAN**

Dalam penulisan tesis ini, penulis membuat sistematika penulisan dari hasil penelitian yaitu sebagai berikut :

BAB I adalah pendahuluan, yaitu terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka berfikir serta metodologi penelitian.

BAB II adalah tinjauan pustaka, yaitu penjelasan mengenai tinjauan umum tentang tanah, hak-hak atas tanah, tinjauan umum tentang hak milik, sengketa tanah, pengertian mediasi, prosedur penyelesaian, efektifitas hukum serta kajian islam tentang penyelesaian sengketa

BAB III adalah hasil penelitian dan pembahasan, yaitu terdiri dari apakah mediasi dapat menjamin efektifitas penyelesaian sengketa, apakah

pelaksanaan mediasi sudah berjalan efektif serta solusi apa yang dapat ditawarkan dalam mediasi

BAB IV adalah penutup, yaitu terdiri dari kesimpulan dan saran-saran