

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan. Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini.

Pada bagaian ini peneliti mencamtumkan berbagai hasil penelitian terdahulu terkait dengan penelitian yang hendak dilakukan, kemudian membuat ringkasannya, baik penelitian yang sudah terpublikasikan atau belum terpublikasikan. Maka dalam kajian pustaka ini peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu yang masih terkait dengan tema yang penulis kaji sebagai berikut:

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama/Tahun/ Judul	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	(KAJU, 2013) Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Proses Mediasi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Kupang	Kualitatif	Upaya untuk menyelesaikan konflik atau perkara pertanahan melalui alternative penyelesaian sengketa atau litigasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lebih fokus pada penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur mediasi di Kantor Pertanahan Kota Probolinggo</li> <li>• Lokasi dan situs penelitian yang berbeda</li> </ul>
2	(Iriyanto, 2014) Peran Seksi Sengketa,	Kualitatif	Penyebab sengketa karena faktor internal (pelaksanaan	Perbedaan dalam penelitian ini lebih menekankan Pelaksanaan Mediasi

	Konflik, dan Perkara Kantor Pertanahan Kab. Gowa dalam Mereduksi Sengketa Pertanahan yang Diupayakan melalui Mediasi di Kab. Gowa, Prov. Sulawesi Selatan		Pendaftaran Tanah tidak sesuai prosedur, sistem pendaftaran negative tendensi positif tidak dilaksanakan sepenuhnya	di Kantor Pertanahan kota probolinggo belum sesuai dengan Perkaban No. 3 Tahun 2011.
3	(Gusni, 2012) Penanganan Sengketa Melalui Mediasi (Studi di Kantor Pertanahan Kota Padang)	Kualitatif	Pelaksanaan mediasi di Kantah Kota Padang sesuai dengan Perkaban No. 3/2011	Faktor-faktor yang menyebabkan penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses mediasi tidak berhasil mencapai kesepakatan adalah para pihak yang bersengketa, budaya masyarakat tertentu di Kota Probolinggo yang mengatur bahwa tanah warisan tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun dan akar permasalahan/pokok sengketa yang diselesaikan melalui proses mediasi.
4	Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi (studi kasus di Kantor Pertanahan	Deskriptif kualitatif	Di mana mekanisme ini menggunakan pendekatan soft dalam proses penyelesaiannya.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengambilan keputusan yang lebih bersifat kolektif dan objektif</li> <li>• Lokasi dan situs penelitian yang berbeda</li> </ul>

	Kabupaten Sukoharjo) ditulis oleh (Meidiasari, 2018)			
5	Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah ditulis oleh (Ilyas, Abdurrahman, 2015).	Deskriptif kualitatif	Mengacu pada lampiran Undang-undang No.23 tahun 2014 pada huruf J tertera pembagian urusan pemerintahan bidang pertanahan disebutkan terdapat 9 sub urusan, yang terbagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam penelitian ini perbedaannya lebih ke Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah</li> <li>• Lokasi dan situs penelitian yang berbeda</li> </ul>

Sumber : Penulis, 2022.

Dari beberapa data tentang penelitian terdahulu menunjukkan bahwa penelitian yang dilakukan oleh peneliti belum pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Meskipun perbedaan yang dilakukan oleh peneliti dengan peneliti terdahulu hanya terletak pada perbedaan lokasi dan waktu penelitian, tentunya akan memiliki permasalahan yang berbeda pula.

Fokus penelitian yang saya gunakan pada penelitian ini yaitu untuk mengetahui Bagaimana Penyelesaian Sengketa Melalui Jalur Mediasi Pertanahan Oleh Badan Pertanahan Nasional di Kota Probolinggo.

## **B. Kerangka Dasar Teoritik**

### **1) Kebijakan Publik**

#### **a. Definisi Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik memiliki keterkaitan erat dengan administrasi pemerintahan, mengingat secara umum tertulis dan tercantum dalam bentuk peraturan-peraturan yang harus ditaati. Sebagai modal utama pemerintah dalam menata masyarakat termasuk berbagai macam aspek kehidupan. Sekaligus menjadi kekuatan pemerintah lewat kewenangan hukum dalam mengatur masyarakat. Seolah menjadi paksaan untuk masyarakat untuk mentaati segala ketentuan yang sudah ditaati dan disiarkan oleh pemerintah setempat. Walaupun bersifat memaksa, namun hal ini bersifat sah dan legitimate yang didasari regulasi yang jelas. Kebijakan publik secara langsung memberi dampak pada kehidupan masyarakat setiap harinya di suatu negara, begitulah pentingnya mengetahui kebijakan ini (Sampoerna University, 2022).

#### **b. Implementasi Kebijakan Publik**

Edwards III menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak factor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Menurut Edwards III (1980: 1), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan

kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Implementasi kebijakan publik merupakan proses menjalankan keputusan kebijakan. Implementasi juga berarti sebagai keseluruhan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan kepada pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditentukan terlebih dahulu (Arif Rohman, 2009: 206).

Dimana pelaksanaan implementasi ini dibentuk melalui pengorganisasian sehingga membentuk suatu tugas-tugas yang berbeda antar personel untuk menghasilkan kebijakan yang direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Dalam semua kegiatan implementasi kebijakan, bahwa selalu ada dua aktor yang terlibat didalam implementasi, yaitu :

- a) Beberapa orang di luar para birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas implementasi
- b) Para birokrat sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, disamping tugas-tugas implementasi. Dua pihak yang ikut terlibat dalam kegiatan implementasi (constituents) serta pihak-pihak yang tergabung dalam kelompok kepentingan (intersif groups). Unsur yang terkait dalam implementasi kebijakan adalah target group atau kelompok sasaran. Dimana kelompok sasaran itu adalah sekelompok orang yang

menerima hasil dari aktivitas implementasi. Pihak-pihak yang terdapat dalam implementasi yaitu para pelaku dan pengguna kebijakan, dalam hal ini yaitu pembuat kebijakan yang terlibat dalam kelompok aktivitas kepentingan kebijakan dan juga kelompok sasaran pelaksana kebijakan yaitu birokrasi maupun kelompok yang melakukan aktivitas implementasi dari kebijakan yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan.

#### c. Faktor- Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Implementasi Kebijakan

Edwards III (1981: 9-12) membahas faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Teori Implementasi George C. Edwards III (1980) Teori Implementasi dari Model Edward III (1984:10) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi

##### 1. Faktor Komunikasi

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*Policy Maker*) kepada pelaksana kebijakan (*Policy Implementors*). Informasi kebijakan publik

perlu disampaikan kepada pelaku agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*Target Groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai yang diharapkan.

## 2. Sumber Daya

Edward III (1980:11) mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward III (1980:11) menegaskan bahwa “bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan- ketentuan atau aturan- aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan- ketentuan atau aturan- aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

## 3. Disposisi

Edward III (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*Implementors*) mengetahui apa

yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

#### 4. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III (1980:125), implementasi kebijakan bias jadi masih belum efektif karena adanya ketidak efisien struktur birokrasi (*Deficiencies In Bureaucratic Structure*). Struktur birokrasi ini mencakup aspek- aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi (*Fragmentation*) dan standar prosedur operasi (*Standar Operating Procedure*) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

## **2. Pendaftaran Tanah**

### a. Definisi Pendaftaran tanah

Pendaftaran tanah merupakan kegiatan mendaftarkan suatu hak milik atas tanah supaya mempunyai kekuatan hukum. Ketentuan tersebut dimuat dalam peraturan pemerintah No 24 tahun 1997 pasal 1



ayat (16). Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftarandibukukan dalam daftar tanah. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional

b. Jenis-Jenis Pendaftaran Tanah

1) *Letter C*

Untuk yang memiliki surat minim itu biasanya berupa *Leter C*. *Letter C* ini diperoleh dari kantor desa dimana tanah itu berada, *Letter C* ini merupakan tanda bukti berupa catatan yang berada di Kantor Kelurahan. Dalam masyarakat masih banyak yang belum mengerti apa yang dimaksud dengan buku *Letter C*, karena didalam literatur ataupun perundang-undangan mengenai pertanahan sangat jarang dibahas atau dikemukakan. Mengenai buku *Letter C* ini sebenarnya hanya dijadikan dasar sebagai catatan penarikan pajak, dan keterangan mengenai tanah yang ada dalam buku *Letter C* itu sangatlah tidak lengkap dan cara pencatatannya tidak secara teliti sehingga akan banyak terjadi permasalahan yang timbul dikemudian hari dikarenakan kurang lengkapnya data yang akurat dalam buku *Letter C* tersebut. Adapun kutipan *Letter C* terdapat dikantor Kelurahan, sedangkan Induk dari Kutipan *Letter C* terdapat di Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan. Dan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah memiliki alat bukti

berupa girik sebagai alat bukti pembayaran pajak atas tanah (Handayani et al., 2015).

## 2) Sertifikat Ganda (*Overlapping*)

Sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu Sertifikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagiannya. Penyelesaian sengketa tumpang tindih sertipikat hak atas tanah telah diatur oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), baik penyelesaian melalui mediasi ataupun musyawarah, dan penyelesaian melalui pengadilan bila jalan damai gagal (Joni 2000). Tumpang tindih sertipikat hak tanah adalah sertipikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagiannya (Kus & Khisni 2017, Sari & Hanim 2017).

Tumpang tindih terjadi karena sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap kantor pertanahan dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya tumpang tindih sertipikat tanah akan kecil sekali (Sarjita et al., 2004).

Tumpang tindih sertipikat tanah pada umumnya terjadi pada tanah yang masih kosong atau belum dibangun. Pencegahannya tidak lain dengan meningkatkan kinerja administrasi pertanahan

yang baik, terutama pada peta pendaftaran tanah (Pinuji et al., 2016).

### **3. Peran Pemerintah dan Mediasi Sengketa**

#### **a. Pengertian Mediasi**

Secara etimologi, istilah mediasi berasal dari bahasa Latin, *mediare* yang berarti berada di tengah. Makna ini menunjuk pada peran yang ditampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara para pihak, 'berada di tengah' juga bermakna bahwa mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama, sehingga menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dari para pihak yang bersengketa (Syahrizal, 2009: 1-2)

#### **b. Sengketa Tanah**

Sengketa tanah timbul akibat adanya beberapa faktor, antara lain:

- a) Peraturan yang belum lengkap
- b) Ketidaksesuaian peraturan
- c) Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia
- d) Data yang kurang akurat dan kurang lengkap
- e) Data tanah yang keliru

- f) Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah
- g) Transaksi tanah yang keliru
- h) Ulah pemohon hak atau
- i) Adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

Penanganan sengketa pertanahan melalui jalur mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional didasarkan pada dua prinsip utama, yaitu :

- a) Kebenaran - kebenaran formal dari fakta-fakta yang mendasari permasalahan yang bersangkutan.
- b) Keinginan yang bebas dari pihak yang bersengketa terhadap objek yang disengketakan.

c. Peranan Badan Pertanahan Nasional Sebagai Mediasi

Dasar kewenangan Badan Pertanahan Nasional menjadi mediator membantu para pihak mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian. Penyelesaian sengketa pertanahan merupakan salah satu bidang tugas pemerintahan di bidang pertanahan. Penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Objek sengketa yang menjadi kewenangan BPN disebutkan dalam Pasal 11 ayat (3) Perkebunan No.3 Tahun 2011 antara lain *Letter C* dan tumpang tindih hak

kepemilikan atas tanah. Dalam hal ini yaitu atas objek hak yang sama terdapat dua kepemilikan oleh dua orang (atau lebih) yang berbeda.

Tujuan penyelesaian sengketa oleh BPN berdasarkan Perkebun tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Penyelesaian sengketa tanah oleh BPN, secara teoretik, merupakan implementasi dari fungsi pemerintah dalam konsepsi negara hukum modern. Dengan terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang telah melahirkan kewenangan BPN yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden untuk menginisiasi penyelenggaraan forum penyelesaian sengketa di luar pengadilan bagi sengketa-sengketa di bidang pertanahan (Kurniati & Fakhriah, 2017).

Dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah, Badan Pertanahan Nasional berperan :

- a) Menampung pengaduan masyarakat terhadap sengketa kepemilikan tanah
- b) Mengumpulkan data-data yang diperlukan yang berkaitan dengan sengketa, yang dapat mempengaruhi serta

memperjelas duduk persoalan sengketa. Baik data fisk maupun data yuridis dan data lainnya yang terkait.

c) Menganalisis data yang ada untuk mengetahui duduk sengketa dengan jelas dan untuk mengetahui faktor penyebab sengketa tersebut

d) Memberikan mediasi dan fasilitasi kepada pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan diantara para pihak (Hutabarat et al., 2021).

d. Kelemahan dan Kekuatan Masing-Masing Pihak

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Sengketa yaitu perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Permasalahan yang berhubungan dengan tanah, atau sengketa tanah dapat diselesaikan melalui beberapa cara proses penyelesaian sengketa. Proses penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur litigasi maupun non-litigasi. Litigasi merupakan penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan, sedangkan jalur Non-litigasi merupakan penyelesaian sengketa melalui jalur di luar pengadilan yaitu dengan cara perdamaian. Penyelesaian sengketa Non-litigasi memiliki berbagai macam bentuk, yaitu meliputi Arbitrase, Mediasi Negoisasi atau Konsiliasi.

Setiap proses penyelesaian sengketa, pada umumnya memiliki kelemahan dan keunggulan masing-masing, untuk penyelesaian sengketa melalui mediasi juga memiliki beberapa keuntungan, diantaranya yaitu:

- a) Relatif murah dan proses cepat.
  - b) Memberikan kesempatan kepada para pihak untuk berpartisipasi dalam menyelesaikan perselisihan mereka.
  - c) Memberikan keputusan akhir yang menghindarkan pihak dari perselisihan atas putusan yang memaksa seperti putusan yang dikeluarkan oleh hakim
- e. Faktor Penyebab Timbulnya Sengketa

Konflik atau sengketa terjadi karena adanya perbedaan persepsi yang merupakan penggambaran tentang lingkungan yang dilakukan secara sadar yang didasari pengetahuan yang dimiliki seseorang, dimana lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan fisik maupun social (Koentjaraningrat, 1982, p. 103). Sengketa tanah dapat terjadi karena faktor internal tapi juga faktor eksternal, berikut beberapa faktor internal terjadinya sengketa tanah:

- 1) Batas-batas tanah dati tidak jelas
- 2) menjual tanah tanpa persetujuan dari anak-anak
- 3) Saling klaim atas tanah, entah itu dari para ahli waris atau keluarga sendiri

- 4) Anak perempuan yang mempunyai anak laki-laki kemudian menganggap bahwa anaknya juga merupakan ahli waris sehingga bermasalah dengan keturunan yang lain.
  - 5) Pemberian lenyap oleh pemerintah negeri kepada anak negeri yang baru, sehingga terdapat ketidaksetujuan oleh pihak yang merasa lebih berhak untuk memilikinya.
- f. Tahapan Musyawarah Dalam Melakukan Mediasi Sengketa Tanah.

Dalam tahap ini, terdapat langkah penting seperti, 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 dan penutup mediasi (Santoso, 2015).

- g. Pemilihan Penyelesaian Kasus

- 1) Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sebagai Mediator Terhadap Sengketa Tanah.

Mediasi dapat diartikan sebagai suatu tahapan melakukan negoisasi untuk menyelesaikan suatu masalah dengan didampingi pihak luar yang tidak memiliki hak untuk memihak atau netral, dimana pihak tersebut bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mendapatkan solusi atas sengketa para pihak guna menyelesaikan sengketa para pihak agar



memuaskan pihak yang bersengketa. Apabila pada proses penyelesaian sengketa berlangsung, kedua belah pihak yang bersengketa menyatakan tidak sepakat menggunakan penyelesaian sengketa melalui lembaga mediasi, maka para pihak tersebut dapat menyelesaikan sengketa melalui lembaga lainnya seperti lembaga litigasi atau lembaga peradilan. Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi, biasanya ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional (Selanjutnya disebut dengan BPN) di wilayah Kabupaten atau Kota masing-masing daerah atau juga dapat disebut dengan Kantor Pertanahan setempat. BPN berperan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi. BPN merupakan lembaga pemerintahan non kementerian yang bertugas dalam bidang pertanahan. BPN dalam menyelesaikan sengketa pertanahan atas dasar inisiatif dari Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan atas inisiatif pihak yang bersengketa (Khoirruni et al., 2022).

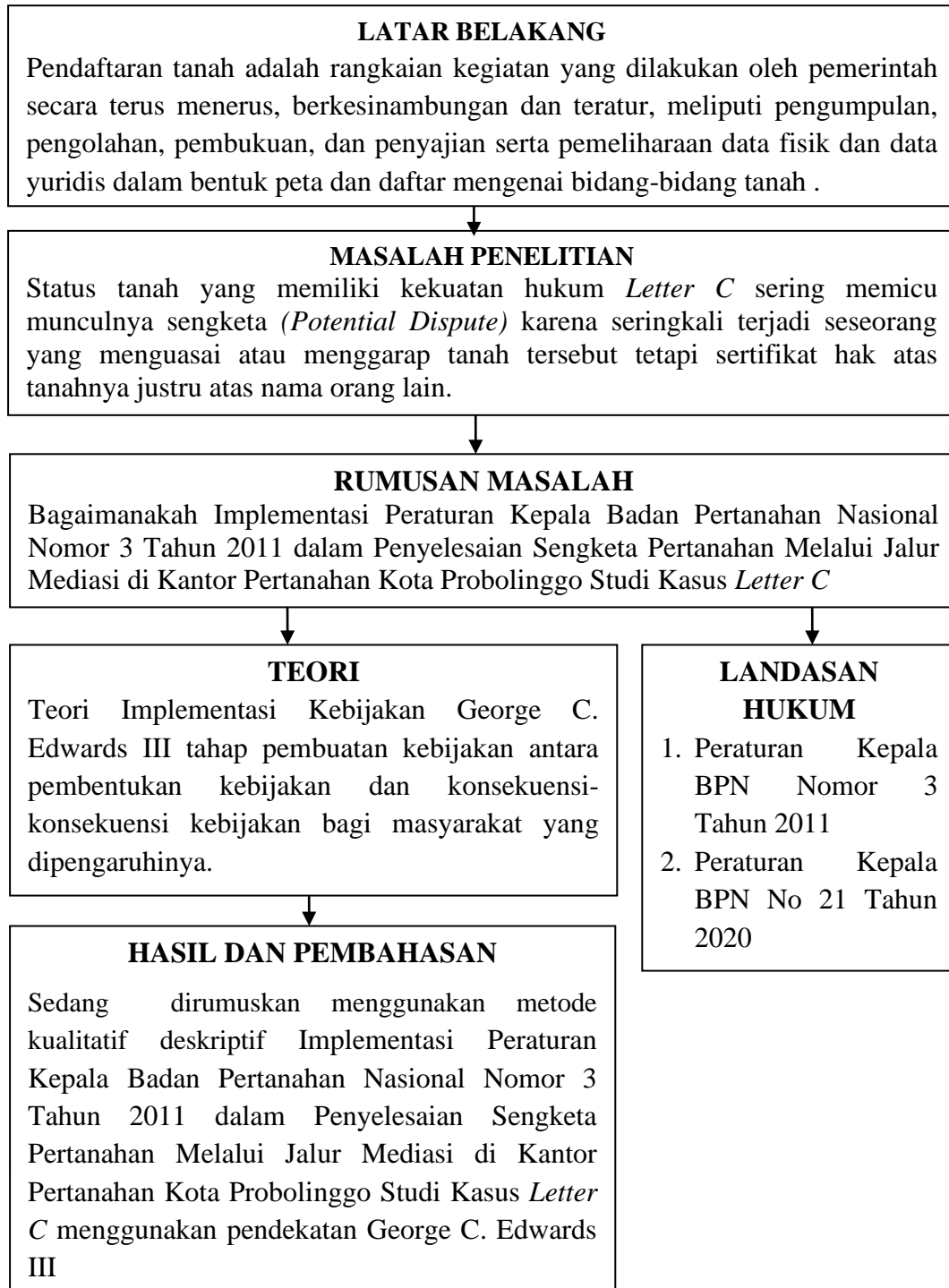
## 2) Bentuk Penyelesaian Sengketa Tanah

Penyelesaian sengketa bisa dilaksanakan melalui proses litigasi maupun proses non-litigasi. Penyelesaian sengketa melalui proses litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Sedangkan penyelesaian melalui non-litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar

persidangan atau sering disebut dengan alternatif penyelesaian sengketa.

### C. Kerangka Berpikir

Adapun kerangka pemikiran yang dimaksud, sebagai berikut :



Sumber : Penulis 2023