

**TESIS**

**PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI  
OLEH KANTOR PERTANAHAN KOTA JAYAPURA**

***LAND DISPUTE RESOLUTION THROUGH MEDIATION BY  
LAND OFFICE JAYAPURA CITY***



**Disusun Oleh:**

**MEISE KALEMBANG**

**B022192001**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**  
**PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI OLEH**  
**KANTOR PERTANAHAN KOTA JAYAPURA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister pada  
Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan Oleh :

**MEISE KALEMBANG**

**B022192001**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**  
**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2022**

TESIS

PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI OLEH  
KANTOR PERTANAHAN KOTA JAYAPURA

Disusun dan diajukan oleh:

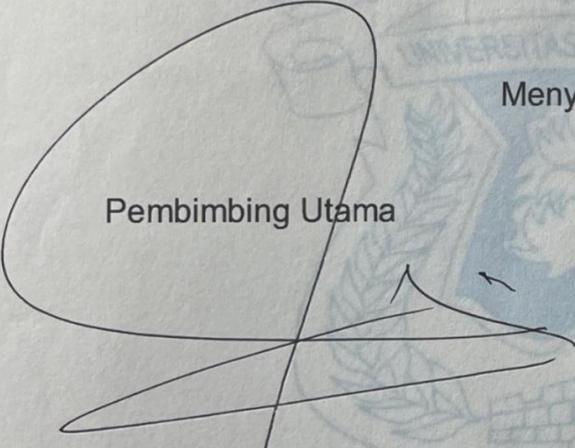
**MEISE KALEMBANG**  
NIM: B022192001

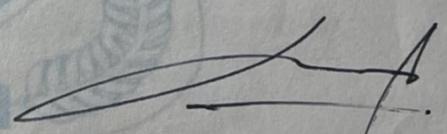
Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 14 OKTOBER 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama

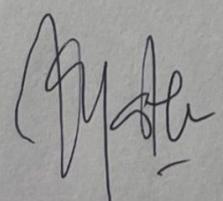
Pembimbing Pendamping

  
Prof. Dr. Andi Suriyaman M. Pide, S.H., M.Hum  
NIP. 19690727 199802 2 001

  
Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.  
NIP. 19840818 201012 1 005

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin

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

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

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Meise Kalembang  
N I M : B022192001  
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar Pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 20 Oktober 2022

Yang membuat pernyataan,



Meise Kalembang

NIM: B022192001

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan penyertaannya sehingga penulis dapat Menyusun dan menyelesaikan tesis ini. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa apa yang dikemukakan dalam tesis ini masih jauh dari kesempurnaan akibat dari keterbatasan kemampuan serta berbagai kesulitan yang penulis hadapi dalam penyusunan tesis ini dengan Judul **“PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI OLEH KANTOR PERTANAHAN KOTA JAYAPURA”**

Keberhasilan penulis Menyusun tesis ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak baik yang bersifat moril maupun materil. Oleh karena itu penulis memanjatkan Doa kepada Tuhan Yang Maha Esa agar memberikan rahmatnya kepada pihak yang banyak membantu dalam penyelesaian tesis ini. Penulis juga percaya bahwa tesis ini dapat selesai bukan hanya dengan kekuatan pikiran penulis semata, akan tetapi karena bantuan dari berbagai pihak juga, baik selama proses perkuliahan bahkan sampai proses pengerjaan tesis ini di Program Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin. Namun demikian, penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca tulisan ini demi sempurnanya tesis ini.

Penulis berterima kasih yang tak terhingga kepada orang tua penulis ibunda tercinta Herlina Buntu Lalang dan Ayahanda Jacob

Kalembang, serta saudari terkasih Bunda Erni, Mami Jetty, Kak Ita, Ade Christin, dan Kakak Ipar Riko, Kak Ipar Robert dan Ponakan tersayang Bintang, Axel, Devin, Cheistira, Elhan, Tehillah, dan Cinta serta Sahabat-sahabat penulis Nurul Wafiqah dan Ayu Khumaerah, atas doa yang tak pernah putus dan dukungan serta segala kebaikan mereka yang sampai kapan pun takkan pernah bisa terbalaskan atas kasih sayang yang tiada henti mereka berikan agar penulis bisa menyelesaikan tesis ini.

Melalui kesempatan ini, penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

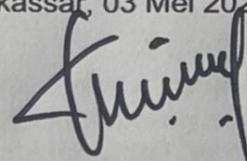
1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin.
4. Komisi penasehat yang telah membimbing, memberikan masukan dan bantuan kepada penulis hingga terselesaikannya tesis ini, selaku ketua, Ibu Prof. Dr. Andi Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.Hum dan selaku anggota Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
5. Komisi Penguji yang telah memberi saran dalam penyusunan tesis ini, Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum, dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.

6. Bapak dan Ibu Dosen tim pengajar Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selama ini telah berbagai ilmu.
7. Seluruh staf dan karyawan akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu dalam kelancaran proses perkuliahan dan penyelesaian studi penulis, terkhususnya kepada Ibu Alfiah Firdaus, S.T, Bapak Anis, Ibu Rahma dan Bapak Aksa.
8. Bapak Keliopas Fenitiruma, S.SiT., M.H selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura dan Bapak Ferdi Alifinura, S.H selaku Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa dan seluruh staf Kantor Pertanahan Kota Jayapura yang telah mengizinkan dan membantu saya dalam memperoleh data.
9. Bapak George Arnold Awi selaku Ketua Lembaga Musyawarah Adat Port Numbay yang telah mengizinkan dan membantu saya dalam memperoleh data.
10. Teman-teman seperjuangan kuliah Fika, Ayu, Mage, Indah, Reyhan, Ikka, Eppe serta semua teman-teman Kelas A atas bantuannya selama ini.
11. Teman seperjuangan Verum 2019 khususnya gelombang ke 2, atas kebersamaan dan persaudaraannya selama ini.

Akhir kata, penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu, semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan balasan yang berlipat ganda dan penulis berharap semoga

tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang Ilmu Hukum serta berguna bagi masyarakat, Tuhan Memberkati.

Makassar, 03 Mei 2022



MEISE KALEMBANG

## ABSTRAK

**MEISE KALEMBANG.** Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura, dibimbing oleh Prof. Dr. Andi Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.Hum dan Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kendala yang dihadapi dalam proses mediasi sengketa tanah di kantor pertanahan Kota Jayapura dan Bagaimana Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kota Jayapura dengan Lembaga Musyawarah Adat.

Metode yang digunakan adalah empiris. Empiris yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan. Digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh kantor pertanahan Kota Jayapura.

Dari hasil penelitian bahwa pengaturan hukum yang mengatur penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi dilaksanakan berdasarkan peraturan Menteri agrarian dan Tata ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Hal ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh kantor pertanahan Kota Jayapura belum berlangsung secara optimal dan berpedoman pada Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura Nomor 24 tahun 2022 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan. Hal ini terlihat masih banyaknya persoalan pertanahan yang tidak terselesaikan melalui mediasi tetapi diselesaikan melalui pengadilan (litigasi). Berbagai kendala yang terjadi dalam pelaksanaan mediasi di kantor pertanahan Kota Jayapura yaitu ketidakhadiran salah satu pihak, kurangnya SDM Pertanahan, Bukan Principal yang hadir, susah menemukan alamat para pihak dan para pihak mengklaim hak kepemilikan. Dan perbandingan penyelesaian sengketa tanah melalui BPN dan LMA.

Kata Kunci: Penyelesaian, sengketa tanah, Mediasi, Kantor Pertanahan

## **ABSTRACT**

**MEISE KALEMBANG.** Land Dispute Resolution Through Mediation by Land Office Jayapura City, supervised by Andi Suriyaman Mustari and Muhammad Ilham Arisaputra.

This study aims to analyze obstacles faced in the mediation process land dispute at the Jayapura City Land Office and how does Jayapura City dispute settlement comparison with traditional deliberation institution.

The method used is empirical. Empirical research, which is a study not only looks at the positive legal aspects, also looks application or practice in the field. Used to analyze qualitatively about land disputes through mediation by the Jayapura City land office.

The result of the research is the legal arrangements governing the settlement of the land disputes through mediation are carried out based on the regulation of the ministry of agrarian affairs and spatial planning/National land agency number 21 of 2020 about handling and settlement of land cases and also guided by decision of the head of national land agency and presidential regulation number 48 of 2020 about national land agency. This study shows that settlement of land disputes through mediation by the Jayapura City land office has not been carried out optimally and guided by the decree of the head of the Jayapura City land office number 24 of 2022 about standard operating procedures for handling and settlement of land disputes and conflicts. It can be seen that there are still many land issues that are not resolved through mediation but are resolved through the courts (litigation). Various obstacles that occur in the implementation of mediation at the Jayapura City land office, namely the absence of one of the parties, lack of land human resources, not the principal who was present, difficult to find the addresses of the parties and the parties claimed ownership rights. And a comparison of land dispute resolution through national land agency and Indigenous people organizations.

Keywords: Settlement, Land Disputes, Mediation, Land Office

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul .....	ii
Halaman Persetujuan.....	iii
Pernyataan Keaslian .....	iv
Ucapan Terima Kasih.....	v
Abstrak.....	ix
Daftar Isi .....	xi
Daftar Tabel .....	xiii
Daftar Bagan.....	xiv
Daftar Lampiran.....	xv

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Orisinalitas Penelitian.....	10

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah dan Tanah Adat .....	17
B. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Tanah .....	25
C. Tinjauan Umum Tentang Mediasi .....	28
D. Kewenangan BPN Dalam Mediasi Sengketa Tanah .....	37
E. Landasan Teori .....	40
1. Teori Konflik .....	40
2. Teori Sistem Hukum.....	44

3. Teori Efektivitas Hukum .....	47
F. Kerangka Pikir .....	50
G. Definisi Operasional.....	53
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Tipe dan Sifat Penelitian .....	55
B. Lokasi Penelitian .....	55
C. Jenis dan Sumber Data .....	56
D. Teknik Pengumpulan Data .....	56
E. Teknik Analisis Data .....	57
<b>BAB IV METODE PENELITIAN</b>	
A. Kendala-kendala dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Melalui Mediasii oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura .....	59
B. Bagaimana Perbandingan Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Di BPN Dengan LMA .....	88
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	123
B. Saran.....	124
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jumlah Penanganan Mediasi Pada Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa.....	83
Tabel 2	Jumlah Penanganan Mediasi Pada Lembaga Musyawarah Adat .....	94
Tabel 3	Perbandingan Mediasi Pada Kantor Pertanahan Kota Jayapura Dengan Lembaga Musyawarah Adat.....	107
Tabel 4	Perbandingan Karakter Sengketa Pada Kantor Pertanahan Kota Jayapura Dengan Lembaga Musyawarah Adat.....	108
Tabel 5	Perbandingan Prosedur Tahapan Mediasi Kantor Pertanahan Kota Jayapura Dengan Lembaga Musyawarah Adat.....	109
Tabel 6	Perbandingan Kasus-kasus yang Bisa Tertangani dan Tidak Bisa Tertangani Pada Kantor Pertanahan Kota Jayapura Dengan Lembaga Musyawarah Adat.....	110
Tabel 7	Perbandingan Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 21 Tahun 2020 Kantor Pertanahan Kota Jayapura dengan Lembaga Musyawarah Adat.....	112
Tabel 8	Perbandingan Mediasi yang berhasil Pada Kantor Pertanahan Kota Jayapura dengan Lembaga Musyawarah Adat.....	117

## DAFTAR BAGAN

1. Bagan Kerangka Pikir .....	52
-------------------------------	----

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Surat Keterangan Penelitian Kantor Pertanahan Kota Jayapura.
2. Surat Keterangan Lembaga Musyawarah Adat.
3. Tabel Jumlah Penanganan Permohonan Mediasi Pada Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa.
4. Tabel Jumlah Penanganan Permohonan Mediasi Pada Lembaga Musyawarah Adat.
5. Berita Acara Berhasil di Mediasi Tahun 2021.
6. Akta Kesepakatan Perdamaian.
7. Berita Acara Tidak Berhasil Tahun 2020.
8. Berita Acara Tidak Berhasil Tahun 2021.
9. Foto Bersama Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura.
10. Foto Bersama Ketua Lembaga Musyawarah Adat.
11. Foto Bersama Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa.
12. Foto Proses Mediasi yang sedang berlangsung.
13. Foto dengan yang memilih Mediasi Oleh BPN.
14. Foto dengan yang memilih Mediasi oleh LMA.
15. Foto di Kantor Pertanahan Kota Jayapura.



# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Salah satu kebutuhan primer yang diperlukan manusia adalah tanah. Bagi manusia tanah diperlukan sebagai tempat manusia dalam menjalankan kelangsungan hidupnya. Tanpa adanya tanah, manusia tidak dapat menjalankan fungsi hidup serta kehidupannya secara normal dan aman.<sup>1</sup> Dikarenakan tanah merupakan aset penting bagi manusia dan juga dengan meningkatkan kebutuhan tanah seiring dengan adanya perkembangan pembangunan, konflik tanah semakin meningkat.<sup>2</sup> Sengketa/konflik pertanahan ini dapat terjadi antara individu dengan individu, masyarakat dengan pihak swasta, swasta dengan swasta serta masyarakat dengan pemerintah.<sup>3</sup>

Konflik pertanahan merupakan proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara mikro sumber konflik

---

<sup>1</sup> Nurus Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Refika Aditama, Hal.4.

<sup>2</sup> Hamidi dan Moh Abdul Latif, 2021, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Wilayah Madura Secara Mediasi Oleh Badan Pertanahan Nasional*, Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam, Volume 12 Nomor 1, Institut Agama Islam Negeri Kudus, Kudus, Hal. 58.

<sup>3</sup> Candra Irawan, 2010, *Aspek Hukum Dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Alternative Dispute Resolution) Di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, Hal.1.

dapat timbul karena adanya perbedaan atau benturan nilai (cultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data, atau gambaran obyektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah.<sup>4</sup>

Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hukum tentang tanah adalah bermula dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang beris tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>5</sup>

Provinsi Papua merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang banyak terjadi permasalahan sengketa tanah. Berkaitan dengan masalah tanah di Papua penyelesaiannya sangatlah rumit. Hal ini karena pola pikir (*mind set*) masyarakat adat berpendapat bahwa tanah-tanah yang ada di Papua merupakan tanah ulayat bukan tanah negara. Pemahaman yang berbeda antara masyarakat adat dengan pemerintah inilah yang pada akhirnya menimbulkan pluralisme hukum di bidang pertanahan. Pluralisme hukum hadir untuk memberikan pemahaman yang baru kepada praktisi hukum, pembentuk hukum negara (para legislator) serta masyarakat secara luas bahwa disamping hukum negara terdapat sistem-sistem

---

<sup>4</sup> Maharani Nurdin, 2018, *Akar Konflik Pertanahan Di Indonesia*, Jurnal Hukum Positum, Volume 3 Nomor 2, Universitas Singaperbangsa, Karawang, Hal. 127.

<sup>5</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margareta Pustaka, Hal.4.

hukum lain yang lebih dulu ada di masyarakat dan sistem hukum tersebut berinteraksi dengan hukum negara dan bahkan berkompetisi satu sama lain.<sup>6</sup>

Masyarakat adat Port Numbay mengenal dualisme sistem pemerintahan yakni pemerintahan formal dan pemerintahan non formal. Pemerintahan formal yaitu sistem pemerintahan yang terstruktur dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat konstitusional yang diketuai oleh seorang ketua kampung beserta perangkatnya. Sedangkan pemerintahan non formal merupakan sistem pemerintahan asli atau pemerintahan adat. Dalam sistem pemerintahan adat pada masyarakat hukum adat Port Numbay dipimpin oleh seorang ondoafi beserta aparatusnya. Dalam sistem ini yang dikedepankan adalah musyawarah untuk mufakat dan dari praktek ondoafi ini tercermin bahwa sistem demokrasi sudah merupakan bagian dari praksis kehidupan masyarakat adat Port Numbay.

Peranan ondoafi sangat penting dalam penyelesaian sengketa adat karena itu semua merupakan kewenangan dari ketua adat tersebut seorang ketua adat Ondoafi mempunyai kekuasaan, kewenangan mengatur, penyelenggaraan dan peruntukan atas sengketa adat. Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup dan tumbuh di tengah-tengah masyarakat, mereka di perhadapkan dengan berbagai pilihan dalam proses penyelesaian sengketa. Baik melalui jalur litigasi

---

<sup>6</sup> Lidwina Inge Nurtjahyo, 2011. "*Menelusuri Perkembangan Kajian Pluralisme Hukum Di Indonesia*", Jakarta, Episterna Institute, hal. 50.

maupun non litigasi. Penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi pada masyarakat hukum adat Port Numbay dikenal dengan istilah "Para-para Adat". Yaitu proses penyelesaian sengketa secara kekeluargaan sehingga di antara para pihak yang bersengketa hubungan kekeluargaan tetap terjaga dan harmonis.

Peradilan adat Papua di atur berdasarkan Peraturan Khusus Provinsi Papua Nomor 20 tahun 2008 tentang Peradilan Adat Papua (yang selanjutnya di sebut Perdasus Peradilan Adat). Perdasus ini adalah pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Pemberian Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (yang selanjutnya di sebut undang-undang Otsus).<sup>7</sup>

Pada dasarnya penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui 2 (dua) jalur yaitu, jalur pengadilan (litigasi) dan jalur di luar pengadilan (non litigasi). Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa menyatakan bahwa

alternatif penyelesaian sengketa adalah Lembaga penyelesaian sengketa melalui prosedur yang disepakati para pihak yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara Konsultasi, negosiasi, mediasi, konsoliasi atau penilaian ahli.

Meskipun penyelesaian melalui jalur di luar pengadilan keberadaannya sudah diakui, namun tidak jarang masih menimbulkan ketidakpuasan bagi para pihak yang bersengketa karena dalam proses

---

<sup>7</sup> Rae Netha Junaedy, 2015, "*Peran Lembaga Adat Dalam Penyelesaian Delik Adat Pada Masyarakat Port Numbay Di Kota Jayapura*", Skripsi. Hukum Pidana Fakultas Hasanuddin, Makassar, Hal. 1-3.

pengambilan keputusan terdapat kontradiksi aturan dan di sisi lain peran pengadilan masih dominan dalam menyelesaikan sengketa.<sup>8</sup>

Penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi dapat diselesaikan melalui lembaga-lembaga di luar pengadilan (non litigasi), salah satu nya yaitu melalui badan pertanahan nasional (Selanjutnya disebut BPN). Dengan di undangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang di undangkan pada Tanggal 24 September 1960 yang dikenal dengan istilah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:<sup>9</sup> “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Mediasi adalah satu di antara sekian banyak Alternatif Penyelesaian Sengketa atau biasa dikenal dengan istilah ‘*Alternative Dispute Resolution*’ yang tumbuh pertama kali di Amerika Serikat. Mediasi dapat dilihat sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan (non litigasi) yang merupakan salah satu bentuk dari Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) akan tetapi dapat juga berwujud mediasi peradilan (*Court Mediation*). Mediasi ini lahir di latarbelakangi oleh lambannya proses penyelesaian sengketa di pengadilan, oleh karena itu mediasi ini muncul sebagai

---

<sup>8</sup> Hamidi dan Moh Abdul Latif, *Op. Cit*, Hal, 53.

<sup>9</sup> Hamidi dan Moh Abdul Latif, *Op. Cit*, Hal, 54.

jawaban atas ketidakpuasan yang berkembang pada sistem peradilan yang bermuara pada persoalan waktu, biaya dan kemampuannya dalam menangani kasus yang kompleks. Pada hal di nusantara telah lama dipraktekkan tentang penyelesaian sengketa melalui musyawarah. Istilah khusus dalam pengadilan di sebut dengan mediasi.<sup>10</sup>

Ada beberapa faktor yang menjadi alasan mediasi menjadi salah satu penyelesaian sengketa yang menjadi perhatian di Indonesia yaitu:<sup>11</sup>

1. Faktor Ekonomis, di mana mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa memiliki potensi sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa yang lebih ekonomis, baik dari sudut pandang biaya maupun waktu.
2. Faktor ruang lingkup, mediasi memiliki kemampuan untuk membahas agenda permasalahan secara lebih luas, komprehensif dan fleksibel.
3. Faktor pembinaan hubungan baik, di mana mediasi yang mengandalkan cara-cara penyelesaian yang kooperatif sangat cocok bagi mereka yang menekankan pentingnya hubungan baik antar manusia (*relationship*), yang telah berlangsung maupun yang akan datang.

Kemudian Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan ditentukan bahwa:

Kasus pertanahan yang selanjutnya disebut kasus adalah sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan kepada kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan

---

<sup>10</sup> Revy.S.M. Korah, 2013, *Mediasi Merupakan Salah Satu Alternatif Penyelesaian Masalah Dalam Sengketa Perdagangan Internasional*, Jurnal Hukum Unsrat, Volume 21 Nomor 3, Universitas Sam Ratulangi, Manado, Hal. 33.

<sup>11</sup> I Gusti Agung Wisudawan, 2019, *Mediasi Sebagai Salah Satu Penyelesaian Sengketa Bisnis (Di Desa Gelogor, Kecamatan Kediri, Kabupaten Lombok Barat)*, Jurnal Kompilasi Hukum, Volume 4 Nomor 2, Universitas Mataram, Nusa Tenggara Barat, Hal. 150.

sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

Eksistensi mediasi telah memberikan hal yang baru dalam bidang penyelesaian sengketa. Dengan sengketa di luar pengadilan, manfaat, waktu dan biaya yang relatif ringan, akan lebih memberikan kepuasan bagi masyarakat yang bersengketa, penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga terjamin kerahasiaannya. Kemudian hal yang terpenting adalah penyelesaian dilakukan secara damai, sehingga semua pihak yang bersengketa menjadi pemenang oleh karena putusan diambil berdasarkan kesepakatan dan menganut prinsip *win-win solution* sehingga penyelesaian sengketa bersifat tuntas (tidak semu).

Tujuan dari pengembangan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa adalah untuk memberikan forum bagi pihak-pihak untuk bekerja ke arah kesepakatan sukarela dalam mengambil keputusan mengenai sengketa yang dihadapinya. Dengan demikian mediasi adalah merupakan sarana yang potensial untuk memperbaiki hubungan di antara pihak-pihak yang bersengketa. Kewenangan badan pertanahan nasional (BPN) dalam Mediasi yaitu mencari solusi dan melaksanakan penanganan sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang

---

<sup>12</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal 4.

Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 43 tentang Mediasi yaitu:<sup>13</sup>

- 1) Penyelesaian kasus dapat diselesaikan melalui mediasi.
- 2) Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif:
  - a. Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersangkutan; atau
  - b. Perorangan atau Lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.

Berdasarkan jumlah Mediasi sengketa tanah yang terdaftar pada Kantor Pertanahan Kota Jayapura selama dua (2) tahun terakhir (tahun 2020 dan tahun 2021). Kantor Pertanahan Kota Jayapura juga melayani pengajuan mediasi terhadap kasus sengketa tanah di wilayah Kota Jayapura sebanyak 25 (dua puluh lima) kasus mediasi. Dengan rincian tahun 2020 terdapat 10 (sepuluh) kasus mediasi dan tidak ada yang berhasil di mediasi, sementara itu pada tahun 2021 terdapat 15 (lima belas) kasus mediasi dan hanya 3 (tiga) yang berhasil di mediasi<sup>14</sup>.

Sedangkan jumlah Mediasi sengketa tanah yang terdaftar pada Lembaga Musyawarah Adat (yang selanjutnya di singkat dengan LMA) selama dua (2) tahun terakhir (tahun 2020 dan tahun 2021). Lembaga Musyawarah Adat melayani pengajuan mediasi terhadap kasus sengketa tanah di wilayah Kota Jayapura (Port Numbay) sebanyak 5 (lima) kasus mediasi. Dengan rincian tahun 2020 terdapat 2 (dua) kasus mediasi dan Berhasil di mediasi, semetara itu pada tahun 2021 terdapat 3 (tiga) kasus

---

<sup>13</sup> *Ibid* Hal. 37.

<sup>14</sup> Kementerian Agraria Dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Kantor Pertanahan Kota Jayapura, Jumlah Penanganan Permohonan Mediasi Pada Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, Maret 2022.

mediasi diantara 2 (dua) kasus yang Berhasil di mediasi dan 1 (satu) kasus tidak ada yang berhasil di mediasi.<sup>15</sup>

Dapat diketahui bahwa upaya mediasi di Kantor Pertanahan Kota Jayapura sudah dilakukan, namun keberhasilan dari proses mediasi masih terbilang rendah. Berdasarkan uraian latar belakang, maka penulis memiliki ketertarikan untuk meneliti tentang **“Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Kendala-kendala dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura?
2. Bagaimanakah perbandingan penyelesaian Sengketa tanah melalui mediasi di Kantor pertanahan Kota Jayapura dengan Lembaga musyawarah adat?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura.
2. Untuk mengetahui perbandingan penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Jayapura dengan Lembaga Musyawarah Adat.

---

<sup>15</sup> Lembaga Musyawarah Adat Port Numbay umlah Penanganan Permohonan Mediasi Pada LMA, Maret 2022.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat secara teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan pemikiran di bidang pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan lebih khusus pada pengembangan mediasi sebagai salah satu cara penyelesaian sengketa tanah.

2. Manfaat secara praktis

Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis kepada semua pihak yang terkait dengan penyelesaian sengketa dibidang pertanahan dengan cara mediasi.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Setelah melakukan penelitian, penulis menemukan beberapa literatur mengenai penyelesaian sengketa melalui mediasi. Untuk menghindari kesamaan terhadap penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya maka penulis melakukan analisis terhadap beberapa penelitian–penelitian yang penulis temukan di antaranya sebagai berikut:

1. Tesis Zhulfiany Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2013, yang berjudul “Fungsi dan Efektivitas Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Sulawesi Selatan”, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana fungsi mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Sulawesi Selatan?
- b. Bagaimana efektivitas penerapan mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Sulawesi Selatan?

Adapun kesimpulan mengenai orisinalitas di atas ialah:

- 1) fungsi mediasi sebagai instrument penyelesaian sengketa pertanahan pada Kantor Wilayah (Kanwil) Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Sulawesi Selatan belum berlangsung secara maksimal. Hal ini terlihat dari masih banyaknya persoalan pertanahan yang tidak diselesaikan melalui jalur mediasi tetapi diselesaikan melalui jalur litigasi. Sedangkan fungsi mediasi sebagai instrumen perlindungan hukum juga belum maksimal karena hasil penyelesaian melalui mediasi seringkali tidak dilaksanakan sehingga terbuka kemungkinan untuk dipersoalkan kembali di pengadilan.
- 2) Penerapan mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah cukup efektif, hal ini dapat di lihat dari proses mediasi yang relatif singkat dan murah. Selain itu, hasil kesepakatan mediasi juga di tuangkan dalam bentuk akta otentik, namun kurangnya kepatuhan terhadap hasil yang disepakati dari

pihak yang bersengketa yang mengakibatkan penyelesaian melalui mediasi tersebut tidak dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Perbedaan dengan tulisan usulan penelitian ini adalah yang mana usulan penelitian ini fokus terhadap kendala-kendala dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui mediasi oleh kantor Pertanahan Kota Jayapura dan Perbandingan Penyelesaian Sengketa tanah Melalui Mediasi di Kantor Pertanahan kota Jayapura dengan Lembaga musyawarah adat. Selain itu pada wilayah/daerah untuk melakukan penelitian berbeda tempat.

2. Tesis Andi Sitti Saidah Nurfaradiba, Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makassar tahun 2018, yang berjudul “Peran Kementerian ATR/BPN Kota Makassar dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut PM ATR/KBPN) Nomor 11 Tahun 2016”, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar dalam menyelesaikan Sengketa Pertanahan melalui mediasi berdasarkan Permen ATR/KBPN Nomor 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus Pertanahan?

- b. Bagaimanakah analisis proses penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN Kota Makassar terhadap Sengketa Pertanahan serta upaya untuk mengatasinya?

Adapun kesimpulan mengenai orisinalitas di atas ialah:

- 1) Peran kantor badan pertanahan nasional (BPN) dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi sesuai dengan PM ATR/KBPN nomor 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan di kota Makassar masih belum efektif karena masih banyaknya kasus-kasus pertanahan yang belum diselesaikan secara mediasi di kantor Kementerian ATR/BPN khususnya di kota Makassar.
- 2) Analisis proses penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh kantor badan pertanahan nasional (BPN) terhadap sengketa pertanahan prosedur penyelesaian sengketa tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Makassar semuanya sudah dijelaskan dalam PM ATR/BPN Nomor 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan. Dalam aturan ini dibedakan penanganan penyelesaian sengketa dan konflik berdasarkan datangnya laporan. Jenis laporan berdasarkan dua jalan, yakni inisiatif dari Kementerian dan Pengaduan masyarakat. Dimana, terhadap dua mekanisme laporan itu dibedakan masing-masing proses administrasi dan pencatatan penanganan aduan yang masuk. Namun,

mekanisme selanjutnya tidak terdapat perbedaan setelah temuan dan aduan di-register.

Perbedaan dengan tulisan usulan penelitian ini adalah yang mana usulan penelitian ini fokus terhadap kendala-kendala dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui mediasi oleh kantor Pertanahan Kota Jayapura dan Perbandingan Penyelesaian Sengketa tanah Melalui Mediasi di Kantor Pertanahan kota Jayapura dengan Lembaga musyawarah adat. Selain itu pada wilayah/daerah untuk melakukan penelitian berbeda tempat. Dimana dalam usulan penelitian ini penulis memakai peraturan terbaru Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

3. Tesis Bunga Desyana Pratami, SH, Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2018, yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi (Studi di Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta)”, dengan rumusan masalah sebagai berikut:
  - a. Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?

b. Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?

Adapun kesimpulan mengenai orisinalitas di atas ialah:

- 1) Mediasi pada sengketa pertanahan dalam pelaksanaannya Sebagian aturan mengenai mediasi sudah diterapkan, namun ada Sebagian lainnya yang belum sesuai dengan aturan, yaitu pertama, ketentuan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan yang menyatakan bahwa pelaksanaan mediasi paling lama 30 (tiga puluh) hari. Kedua, Pasal 39 angka (1) PM ATR/KBPN Nomor 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan yang mengatur tentang peserta mediasi terdiri dari tim pengolah, pejabat kementerian, mediator, para pihak dan pakar atau ahli yang terkait. Dalam pelaksanaannya peserta mediasi hanya mediator dan para pihak, pakar atau ahli terkait dapat pula dihadirkan apabila diperlukan.
- 2) Faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan

Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul secara yuridis tidak menemukan penghambat dalam pelaksanaannya, namun secara non yuridis ditemukan beberapa faktor penghambat di antaranya adalah pertama, pihak yang tidak beritikad baik untuk memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulur waktu, pura-pura lupa atau ketidakjujuran dalam menyelesaikan sengketa. Kedua, rendahnya tingkat partisipasi pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah. Ketiga, kurangnya sumber daya manusia sebagai Sub. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan di kantor Pertanahan dan Keempat yaitu masih kurangnya mediator pada Sub. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan.

Perbedaan dengan tulisan usulan penelitian ini adalah yang mana usulan penelitian ini fokus terhadap kendala-kendala dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui mediasi oleh kantor Pertanahan Kota Jayapura dan Perbandingan Penyelesaian Sengketa tanah Melalui Mediasi di Kantor Pertanahan kota Jayapura dengan Lembaga musyawarah adat. Selain itu pada wilayah/daerah untuk melakukan penelitian berbeda tempat.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Tanah dan Tanah Adat

Pengertian menurut Dixon dalam Santoso Tanah meliputi konsep tanah dari aspek fisik dan aspek pemanfaatan. Tanah dari aspek fisiknya merupakan tanah baik terdapat di dalam permukaan bumi maupun yang terapat di atasnya. Tanah dari aspek pemanfaatnya merupakan tanah yang dapat digunakan dan dinikmati oleh pemiliknya atau bahkan orang lain, baik terhadap hak-hak yang terdapat di bawah maupun di atas tanah tersebut.<sup>16</sup>

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* atau asset sosial tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan terutama untuk mengembangkan diri. Pemahaman *capital asset*, bahwa pada dasarnya tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.<sup>17</sup>

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban

---

<sup>16</sup> Urip Santoso, 2015, *Hukum Agrari Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada media Group, Hal. 6.

<sup>17</sup> H. Joni, 2016, *Tanah Sebagai Aset Sosial Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional*, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 7 Nomor 1, Universitas Panca Marga Porbolinggo, Porbolinggo Jawa Timur, Hal. 123.

suatu bangsa. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting oleh karena Sebagian besar dari kehidupan manusia adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim dari Sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan atau perkebunan sehingga pada akhirnya tanah pulalah yang menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia.

Mengenai istilah “tanah” itu sendiri, dalam kamus besar Bahasa Indonesia (yang selanjutnya disebut KBBI) diartikan sebagai sabagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Bumi, dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, keadaan bumi, permukaan bumi yang diberi batas, daratan.
- b. Permukaan bumi yang berbatasan yang ditempati suatu bangsa atau yang diperintah oleh suatu negara.
- c. Bahan-bahan bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu.
- d. Dasar.

Iman Sudiyat mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:<sup>19</sup>

Sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Tanah yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah Garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Adapun tanah yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan. Di dalam tanah Garapan itu dari atas ke bawah berturut-turut terdapat sisiran Garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam.

---

<sup>18</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal.55.

<sup>19</sup> *Ibid*, Hal. 56.

Sunindhia dan Ninik Widiyanti mengemukakan bahwa:<sup>20</sup>

Selaku fenomena yuridis hukum positif kita, tanah di kualifikasikan sebagai permukaan bumi, sedangkan di dalam pengertian “bumi” itu termasuk pula tanah dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Pembatasan pengertian “tanah” dengan “permukaan bumi” dapat pula kita jumpai di dalam penjelasan Pasal demi Pasal atas Pasal 1 Undang-undang Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA). Sehubungan dengan itu, penjelasan umum bagian II/(1) menyebutkan bahwa “Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seorang”. Dalam peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 butir 2 dijelaskan pula bahwa “Bidang Tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas”.

Pengertian tersebut tidak banyak menjelaskan hubungan tanah dengan manusia atau pengaruh tanah terhadap perbuatan-perbuatan manusia dalam kehidupan sehari-hari. Begitu artinya tanah untuk kelangsungan hidup manusia dan bahkan untuk perluasan usahanya atau bisnisnya. Semakin banyak manusia mendiami suatu wilayah atau semakin berkembang suatu daerah, maka kebutuhan akan tanah meningkat serta harga tanah pun semakin tinggi di zaman modern seperti sekarang, tanah tidak lagi sekadar tempat mendirikan rumah dan bercocok tanam atau berburu seperti yang dilakoni manusia zaman pra sejarah, tetapi tanah sudah menjadi komoditi yang senantiasa diburu oleh manusia.

Tanah telah berkembang menjadi salah satu simbol kekayaan atau kekuasaan. Dengan memiliki tanah yang luas, seseorang secara

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Hal.56-57.

sosiologis ditempatkan pada status sosial tertentu dalam strata masyarakat. Karena pentingnya benda tak bergerak ini, maka negara-pemerintah berusaha mengatur peruntukan dan penggunaan tanah. Konstitusi Negara Republik Indonesia memberikan kewenangan tersebut kepada Negara Republik Indonesia memberikan kewenangan tersebut kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk melaksanakannya, yakni pada Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (yang selanjutnya disebut UUD) Negara Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut NRI) 1945 yang mengatur bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan di pergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dalam Pasal ini tampaknya kepentingan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya tanah oleh negara.<sup>21</sup>

Pembebasan tanah seringkali melibatkan pihak-pihak yang mencari keuntungan pribadi dan bahkan tidak jarang menggunakan tenaga preman atau aparat untuk menakut-nakuti bahkan melakukan teror terhadap masyarakat yang menguasai tanah supaya segera melepaskan hak atas tanah nya kepada pengusaha yang membutuhkan tanah untuk kepentingan bisnis. Kebutuhan akan tanah ini telah menciptakan kepentingan di seputar tanah terus meningkat dengan berbagai modus dalam memperolehnya, mulai dari yang sederhana, sah secara hukum, sampai yang rumit. Mafia tanah ada di mana-mana dan mampu

---

<sup>21</sup> *Ibid*, Hal.57.

membangun akses di semua lini yang berhubungan dengan tanah, birokrasi dan kekuasaan. Keberadaan mafia tanah sejak lama diketahui banyak menimbulkan dampak negatif di bidang pertanahan. Ironisnya mafia tanah tidak pernah dapat dihilangkan, bahkan sebaliknya makin banyak jumlahnya dan semakin sulit diberantas. Lebih dari sekedar calo, mafia tanah bahkan mampu membuat sertifikat tanah palsu dan sertifikat ganda.<sup>22</sup>

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan hukum Tanah Nasional. Ini berarti bahwa pembangunan Hukum tanah nasional dilandasi konsepsi hukum adat yang mengandung prinsip *komunalistik religious* yang memungkinkan adanya penguasaan tanah secara individual dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan.<sup>23</sup>

Penguasaan atas tanah melalui hak ulayat oleh masyarakat hukum atau persekutuan hukum adalah penugasan yang isi utamanya adalah menjaga, mengurus serta mengatur tentang bagaimana tanah lingkungan yang bersangkutan dapat memenuhi fungsinya bagi masyarakat. Penguasaan atas tanah lingkungan melalui hak ulayat oleh masyarakat hukum tersebut bukan berarti wilayah itu adalah hak milik dalam arti yang sama dengan hak perorangan.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid*, Hal.57-58.

<sup>23</sup> *Ibid*, Hal.2.

<sup>24</sup> *Ibid*. Hal.76.

Dalam rangka membangun Hukum Tanah Nasional, Hukum Adat merupakan sumber utama untuk memperoleh bahan-bahannya, berupa konsepsi, asas-asas dan Lembaga-lembaga hukumnya, untuk dirumuskan menjadi norma-norma hukum yang tertulis, yang disusun menurut sistem Hukum Adat. Hukum tanah baru yang dibentuk dengan menggunakan bahan-bahan dari hukum adat, berupa norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis, merupakan hukum Tanah Nasional positif yang tertulis.<sup>25</sup> Konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional adalah Konsepsinya Hukum Adat yaitu konsepsi yang *komunalistik religious*, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik religious dari konsepsi Hukum tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang menyatakan bahwa:

seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Kalau dalam hukum adat Tanah Ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dalam rangka Hukum tanah Nasional semua tanah dalam wilayah negara kita adalah

---

<sup>25</sup> A. Suriyaman Mustari Pide and Sri Susyanti Nur, 2009, *Dasar-dasar Hukum adat*, Jakarta, Pelita Pustaka, Hal.124.

tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia.<sup>26</sup> Dalam suatu masyarakat persekutuan hukum adat, dikenal dalam literatur hukum adat yang bersifat ke luar dan ke dalam. Makna dari terminology ke luar dan ke dalam diartikan sebagai hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Negara) sebagai Karunia Tuhan yang dalam komunitas masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk pengelolaannya. Maksud ke dalam dan ke luar tersebut adalah:<sup>27</sup>

- a) Bersifat ke dalam yaitu penguasaan dan pengelolaan lahan dan segala bentuk kekayaan alam materiil dan non-materiil dikuasai oleh masyarakat adat yang bersangkutan tanpa campur tangan dari pihak luar.
- b) Bersifat ke luar yaitu dimungkinkannya berdasarkan hukum adat masyarakat luar yang ingin mempergunakan tanah dalam bentuk pengelolaan dan penguasaannya, dengan tata krama serta etika yang dianut dalam suatu komunitas masyarakat hukum adat yakni berupa *rekoqnitie* atau uang pemasukan (permisi) sebelum memungut hasil hutan disaat telah selesai penguasaan dan pengelolaan tanah dengan memberikan *uang pengakuan* sebagai tanda pengakuan (terima kasih) setelah memungut hasil hutan di fungsikan sebagai sarana untuk memulihkan “*keseimbangan magis*” (*magische evenwicht*) bukan “uang ganti rugi” ataupun “uang pelepasan hak” sebagaimana lazim digunakan dalam negosiasi di monokwari khususnya dan di Propinsi Papua pada umumnya.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa, yaitu yang berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut, adapun termasuk hukum publik berupa tugas dan wewenang untuk

---

<sup>26</sup> *Ibid*, Hal. 125.

<sup>27</sup> *Ibid*, Hal.192-193.

mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan dan penguasaan serta pemeliharannya.<sup>28</sup>

Terdapat dua (2) hal yang menyebabkan sehingga tanah memiliki kedudukan sangat penting dalam hukum adat yaitu:<sup>29</sup>

- 1) Karena sifatnya, tanah merupakan satu benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaannya sebagai benda yang nyata;
- 2) Karena faktanya, bahwa tanah merupakan tempat tinggal dan memberikan penghidupan bagi masyarakat hukum adat, tempat pemakaman leluhurnya, serta tempat tinggal roh leluhur masyarakat hukum adat tertentu.

Hakikat Undang-undang Pokok Agraria memberi syarat pengakuan kepada masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat sepanjang menurut kenyataan masih ada dan pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional, negara dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kriteria eksistensi aspek ini dapat dilihat adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat, adanya wilayah tertentu sebagai batas objek hak ulayat serta adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan tertentu”.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Syuryani, 2016, *Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dalam Masa Investasi*, Jurnal Menara Ilmu, Volume 10 Nomor 2, IAIN Aceh, Aceh, Hal. 111.

<sup>29</sup> A. Suriyaman Mustari Pide, 2017, *Hukum Adat Dulu, Kini dan Akan Datang*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hal.120.

<sup>30</sup> Lilik Mulyadi, 2017, *Eksistensi, Dinamika, Dan Perlindungan Hukum Terhadap Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat Di Indonesia*, Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan MA, Hal.148.

## B. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Tanah

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan bahwa “Sengketa pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perorangan, badan hukum, atau Lembaga yang tidak berdampak luas”.<sup>31</sup>

Timbulnya sengketa atas tanah, adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyesuaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>32</sup> Sengketa tanah ini pada akhirnya akan menuju kepada tuntutan bahwa “seseorang” adalah yang lebih berhak dari yang lain (prioritas) atas tanah sengketa.<sup>33</sup>

Menurut Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut BPN), ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa, di antaranya persediaan tanah terbatas, sedangkan kebutuhan penduduk akan tanah terus meningkat; ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, pembangunan dan pemanfaatan tanah; tanah terlantar dan resesi ekonomi, pluralisme hukum tanah di masa kolonial, persepsi dan

---

<sup>31</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, *Loc. cit*, Hal. 4.

<sup>32</sup> Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni Bandung, Hal.22.

<sup>33</sup> Sosiohumaniora Journal Of Social Sciences and Humanities, <https://jurnal.unpad.ac.id/sosiohumaniora/article/view/32579>, diakses pada tanggal 30 Desember 2021.

kesadaran “hukum” masyarakat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah; Inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam penyelesaian masalah; reformasi; kelalaian petugas dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah; sistem peradilan; lemahnya sistem administrasi pertanahan; tidak terurusnya tanah-tanah aset instansi pemerintah.<sup>34</sup>

Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan:<sup>35</sup>

- a. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
- b. Peralihan hak atas tanah;
- c. Pembebanan hak dan
- d. Pendudukan eks tanah partikelir.

Ditinjau dari subyek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam 3 macam yaitu<sup>36</sup>

- a. Sengketa tanah antar warga;
- b. Sengketa tanah antara Pemerintah Daerah dengan warga setempat, dan
- c. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam

Seperti halnya sengketa di bidang lain, tanah dapat diselesaikan melalui cara, menurut Arie S. Hutagalung, pada prinsipnya secara garis

---

<sup>34</sup> Layyin Mahfiana, 2013, *Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kabupaten Ponorogo*, Jurnal Kodifikasia, Volume 7 Nomor 1, STAIN Ponorogo, Ponorogo, Hal.84.

<sup>35</sup> Abdurrahman, 1995, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, Hal.85 .

<sup>36</sup> Ali Achmad Chomzah, 2002, *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A Dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Bandung: Alumni, Hal.64.

besar, seperti halnya sengketa secara umum, maka sengketa tanah dapat diselesaikan melalui 3 (tiga) cara yaitu:<sup>37</sup>

1. Penyelesaian secara langsung oleh para pihak dengan musyawarah. Dasar dari musyawarah untuk mufakat ini tersirat dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat Indonesia dan juga tersirat dalam Undang-undang dasar (yang selanjutnya disebut UUD) 1945.
2. Penyelesaian melalui Badan Peradilan berdasarkan Undang-undang (UU) 14/1970 jo UU 35/1999 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman; umumnya penyelesaian ini diajukan ke peradilan umum yang diatur dalam undang-undang (yang selanjutnya disebut UU) 2/1986 tentang Peradilan Umum atau apabila yang disengketakan adalah produk tata usaha negara atau yang digugat pejabat Tata Usaha Negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam UU 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, atau apabila menyangkut tanah wakaf diajukan ke Pengadilan Agama.
3. Melalui mekanisme Arbitrasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution*); dengan telah diundangkannya UU 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, maka terdapat suatu kepastian hukum untuk mengakomodasi cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum.

Penggunaan pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan tersebut kemudian diterapkan di Negara Indonesia yang dibuatkan melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, telah menyediakan beberapa pranata pilihan penyelesaian sengketa (yang selanjutnya disebut PPS) secara damai yang dapat ditempuh para pihak untuk menyelesaikan sengketa atau beda

---

<sup>37</sup> Arie S Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, LPHI (Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia), Hal. 190.

pendapat perdata mereka, apakah pendayagunaan pranata konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.<sup>38</sup>

### C. Tinjauan Umum Tentang 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.<sup>39</sup>

Mediasi sendiri berasal dari bahasa latin "*mediare*" yang artinya berada di tengah-tengah.<sup>40</sup> Secara istilah, mediasi adalah proses penyelesaian sengketa antara para pihak yang dilakukan dengan bantuan pihak ketiga (mediator) yang netral dan tidak memihak sebagai fasilitator,

---

<sup>38</sup> Sarah D.L. Roeroe, 2013, *Penegakan Hukum Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dalam Proses Peradilan*, Jurnal Hukum Unsrat, Volume 1 Nomor 6, Universitas Sam Ratulangi, Manado, Hal.100.

<sup>39</sup> Syahrizal Abbas, 2017, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat Dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hal. 3.

<sup>40</sup> Rika Lestari, 2013, *Perbandingan Hukum Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi di Pengadilan dan di Luar Pengadilan di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 3 Nomor 2, Universitas Riau, Riau, hal. 223.

di mana keputusan untuk mencapai suatu kesepakatan tetap diambil oleh para pihak itu sendiri.<sup>41</sup>

Mediasi dari sisi kebahasaan (etimologi) lebih menekankan keberadaan pihak ketiga yang menjembatani para pihak bersengketa untuk menyelesaikan perselisihannya. Mediator berada pada posisi di tengah dan netral antara para pihak yang bersengketa.<sup>42</sup> Gary Goodpaster dalam bukunya menyatakan bahwa mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan (perdamaian).<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>

Dengan demikian, dari definisi atau pengertian mediasi di atas dapat diidentifikasi unsur-unsur esensial mediasi, yaitu:<sup>45</sup>

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.

---

<sup>41</sup> I Made Widnyana, 2009, *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)*, Jakarta: Fikahati Aneska, Hal. 111.

<sup>42</sup> Rika Lestari, *Op. Cit*, Hal. 224.

<sup>43</sup> Goodpaster Gary, 2009, *Negosiasi Dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi Dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, Jakarta: Elips Project, Hal. 71.

<sup>44</sup> Muhammad Saifullah, 2009, *Mediasi Dalam Tinjauan Hukum Islam Dan Hukum Positif Di Indonesia*, Semarang: Walisongo Press. Hal. 71.

<sup>45</sup> Takdir Rahmadi, 2010, *Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Hal. 17.

3. Mediator tidak memiliki kewenangan memutus, tetapi hanya membantu para pihak yang bersengketa dalam mencari penyelesaian yang dapat diterima para pihak. Perlu ditekankan di sini, bahwa saran atau usulan penyelesaian yang diberikan tidaklah bersifat mengikat. Sifatnya yang rekomendatif artinya sekedar usulan.<sup>46</sup>

Secara umum, Layanan mediasi bertujuan untuk tercapai kondisi hubungan yang positif dan kondusif di antara para klien, yaitu pihak-pihak yang berselisih. Kondisi awal yang negatif dan eksoposif di antara kedua belah pihak atau diarahkan dan dibina oleh konselor sedemikian rupa selalu berubah menjadi kondisi yang diinginkan bersama. Adapun secara khusus tujuan mediasi 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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup> Berdasarkan berbagai

---

<sup>46</sup> Huala Adolf, 2008, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal.35.

<sup>47</sup> Abdul Latif, et,al, 2018, *Mediasi Sebagai Penyelesaian Permasalahan Tenaga Kerja Di Kabupaten Bangkalan*, Jurnal Trunojoyo, Volume 12 Nomor 2, Universitas Trunojoyo Madura, Hal. 70.

<sup>48</sup> Maskur Hidayat, 2016, *Strategi dan Taktik Mediasi berdasarkan Perma No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Jakarta: Kencana, Hal. 65.

pengertian dan kajian-kajian literatur tentang mediasi dapat disimpulkan beberapa prinsip dari lembaga mediasi yakni sebagai berikut:

a. Mediasi bersifat sukarela

Pengertian sukarela dalam proses mediasi juga ditunjukkan 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 demikian tidak ada paksaan bagi para pihak untuk menyelesaikan sengketa mereka dengan cara mediasi.<sup>49</sup>

b. Mediasi bersifat keperdataan

Jika dilihat dari berbagai peraturan setingkat undang-undang (yang selanjutnya disebut UU) yang mengatur tentang mediasi di Indonesia dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya sengketa-sengketa yang dapat diselesaikan melalui mediasi adalah sengketa keperdataan. Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup. Demikian pula, dalam

---

<sup>49</sup> Susanti Adi Nugroho, 2019, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hal. 44.

Pasal 75 ayat (1) UU Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan sebagaimana diubah dengan UU nomor 19 tahun 2004 mengatakan penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana sebagaimana diatur dalam UU kehutanan tersebut. UU nomor 30 tahun 1999 meskipun tidak tegas seperti kedua UU terdahulu, namun dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi:<sup>50</sup>

sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase hanya sengketa di bidang perdagangan dan mengenai hak yang menurut hukum dan perundang-undangan dikuasai oleh pihak yang bersengketa.

#### c. 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. Putusan bersifat final and binding yang artinya putusan tersebut bersifat inkraht atau mempunyai kekuatan hukum yang tetap.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibid*, Hal 46.

<sup>51</sup> *Ibid*, Hal. 48.

#### d. Menjaga kerahasiaan sengketa

Mediasi dilaksanakan secara tertutup sehingga tidak setiap orang dapat menghadiri sesi-sesi perundingan mediasi. Hal ini berbeda dengan badan peradilan di mana sidang umumnya dibuka untuk umum. Sifat kerahasiaan dari proses mediasi merupakan daya tarik tersendiri, karena para pihak yang bersengketa pada dasarnya tidak suka jika persoalan yang mereka hadapi dipublikasikan kepada umum. Prinsip kerahasiaan adalah bahwa segala sesuatu yang terjadi dalam pertemuan yang di selenggarakan oleh mediator dan pihak-pihak yang bersengketa tidak boleh disiarkan kepada publik atau pers oleh masing-masing pihak. Dengan demikian juga, mediator harus menjaga kerahasiaan dari isi mediasi tersebut.<sup>52</sup>

#### e. Mediator bersifat netral dan sebagai Penengah

Peran seorang Mediator hanya memfasilitasi prosesnya saja, dan isinya tetap menjadi milik para pihak yang bersengketa. Mediator hanyalah berwenang mengontrol proses berjalan atau tidaknya mediasi. Dalam mediasi, seorang mediator tidak bertindak layaknya seorang hakim atau juri yang memutuskan salah atau benarnya salah satu pihak, atau mendukung pendapat dari salah satunya, atau memaksakan pendapat dan penyelesaiannya kepada kedua belah pihak. Dalam sebuah proses mediasi, mediator menjalankan peran untuk menengahi para pihak yang bersengketa. Peran ini diwujudkan melalui tugas mediator yang secara

---

<sup>52</sup> *Ibid*, Hal. 49-50.

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.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup>

a) Tahap Pramediasi

Tahap pramediasi adalah tahap awal di mana mediator menyusun sejumlah langkah dan persiapan sebelum mediasi benar-benar dimulai. 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, mewaspadaai 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

---

<sup>53</sup> *Ibid*, Hal. 50.

<sup>54</sup> Syahrizal Abbas, *Op. Cit*, Hal. 36-54.

proses mediasi. Dalam tahap ini, terdapat beberapa langkah penting antara lain; sambutan pendahuluan mediator, mediator memperkenalkan identitas diri dan perannya dalam mediasi, 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. Pelaksanaan hasil mediasi dilakukan oleh para pihak sendiri, tetapi tidak tertutup kemungkinan juga ada bantuan pihak lain untuk mewujudkan kesepakatan atau perjanjian tertulis.

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 sub seksi bagian sengketa di pertanahan. Mekanisme mediasi dalam rangka penyelesaian sengketa dimulai dengan tahapan sebagai berikut:<sup>55</sup>

- 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 misal 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.

---

<sup>55</sup> Maria Sumardjono, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, Hal. 37.

- 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 tuntunannya.
- 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”.

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

Dalam bidang pertanahan salah satu alternatif penyelesaian sengketa diselesaikan melalui proses mediasi yang merupakan proses penyelesaian berdasarkan prinsip win-win solution yang diharapkan penyelesaiannya secara memuaskan dan diterima semua pihak. Pelaksanaan mediasi di undang sebanyak 3 (tiga) kali undangan.

Selain itu, dalam penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan sebagaimana diatur dalam pasal 43 peraturan Menteri agraria dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional Nomor 21 Tahun 2020 adalah penyelesaian kasus dapat diselesaikan melalui mediasi.

Dalam hal mediasi pada kantor pertanahan apabila tercapai kesepakatan perdamaian dibuat dalam bentuk akta kesepakatan perdamaian berdasarkan berita acara mediasi yang mengikat para pihak dan di daftarkan di pengadilan negeri setempat sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi, mediasi tidak memperoleh kesepakatan atau mediasi tidak dihadiri salah satu pihak tidak memenuhi undangan sebanyak 3 (tiga) kali, hasil mediasi dituangkan dalam berita acara bahwa tidak adanya kesepakatan.

#### **D. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Penyelesaian Sengketa Tanah**

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut PM ATR/KBPN) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan ditentukan bahwa:

Penyelesaian kasus selanjutnya disebut penyelesaian adalah keputusan yang diambil terhadap kasus sebagai tindak lanjut dari penanganan yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya.<sup>56</sup>

Pasal 15 angka 6 huruf (e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut

---

<sup>56</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, *Op Cit*, Hal 5.

BPN) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan menyebutkan bahwa:

Surat rekomendasi penyelesaian sengketa yang di sampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan jika gelar akhir dilakukan oleh Kementerian dan/atau Kantor Wilayah akan tetapi pelaksanaan Penyelesaian Sengketa merupakan Kewenangan Kanror Pertanahan.

Penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi dapat diselesaikan melalui Lembaga-lembaga di luar pengadilan (non litigasi), salah satu nya yaitu melalui Badan Pertanahan Nasional (yang Selanjutnya disebut BPN). Dengan di undangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang di undangkan pada tanggal 24 September 1960 yang dikenal dengan istilah UUPA, merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>57</sup>

Selain itu ada juga rumusan sengketa yang masuk dalam lingkup kasus pertanahan sebagaimana yang dimuat dalam pasal 1 ayat 1-4 (satu sampai dengan ayat 4) peraturan menteri agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian kasus pertanahan, dalam ayat nya menyebutkan bahwa:

1. Kasus pertanahan yang selanjutnya disebut kasus adalah sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan

---

<sup>57</sup> Hamidi dan Moh Abdul Latif, *Op. Cit*, Hal. 54.

- kepada kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional, kantor wilayah badan pertanahan nasional, kantor pertanahan sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Sengketa pertanahan yang selanjutnya disebut sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau Lembaga yang tidak berdampak luas.
  3. Konflik pertanahan yang selanjutnya disebut konflik adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau Lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
  4. Perkara pertanahan yang selanjutnya disebut perkara adalah perselisihan tanah yang penanganannya dan penyelesaiannya melalui Lembaga peradilan.<sup>58</sup>

Berdasarkan Pasal 43 Kewenangan BPN diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut BPN) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan menyebutkan bahwa:

- 1) Penyelesaian sengketa dapat diselesaikan melalui mediasi.
- 2) Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif:
  - a. Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersangkutan; atau
  - b. Perorangan atau Lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.<sup>59</sup>

Berdasarkan aturan tersebut maka kantor BPN merupakan pihak yang memiliki wewenang dalam melakukan atau memfasilitasi penyelesaian perkara sengketa tanah melalui jalur mediasi. Dalam Pasal 44 angka 7 juga disebutkan bahwa:

---

<sup>58</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan *Loc Cit*, Hal. 4

<sup>59</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan *Loc Cit*, Hal. 37.

Dalam hal mediasi tidak menghasilkan kesepakatan dan/atau gagal maka Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan penyelesaian kasus.<sup>60</sup>

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori Konflik**

Secara sederhana konflik adalah pertentangan yang ditandai oleh pergerakan dari beberapa pihak sehingga terjadi persinggungan. Konflik bisa muncul pada skala yang berbeda seperti konflik antar orang per orang (*interpersonal conflict*), konflik antar kelompok (*intergroup conflict*), konflik antar kelompok dengan negara (*vertical conflict*), konflik antar negara (*interstate conflict*).<sup>61</sup>

“Konflik” berasal dari kata kerja latin “*Configere*” yang berarti “saling memukul”. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih yang mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan cara menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya”.<sup>62</sup> Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. Perbedaan-perbedaan tersebut di antaranya menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan dan lain sebagainya. Dengan adanya ciri-ciri

---

<sup>60</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan *Op Cit*, Hal. 38.

<sup>61</sup> Deddy Ilham Perdana and Yuliana, 2015, *Analisis Konflik Atau Sengketa Kepemilikan Tanah Adat Betang Sangkuwu Di Desa Tumbang Marak, Kalimantan Tengah*, Jurnal Sosiologi Nusantara, Volume 1 Nomor 1, Universitas Palangkaraya, Kalimantan Tengah, Hal. 1.

<sup>62</sup> Danny Haryanto and Nurgroho Edwi, 2011, *Pengantar Sosiologi Dasar*, Jakarta: Prestasi Pusaka, Hal. 111.

individual dalam interaksi sosial, maka konflik merupakan situasi yang wajar terjadi dalam setiap bermasyarakat dan tidak ada satu pun masyarakat yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat yang lain, konflik ini hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya sebuah masyarakat itu sendiri.<sup>63</sup>

Di dalam buku *The Function of social Conflict*, Coser membagi konflik menjadi dua yaitu konflik realistik dan non realistik. Konflik realistik berasal dari kekecewaan terhadap tuntutan-tuntutan khusus yang terjadi dalam hubungan dan dari perkiraan kemungkinan keuntungan para partisipan, dan yang ditujukan pada obyek yang dianggap mengecewakan.<sup>64</sup> Konflik realistik memiliki sumber yang konkret atau bersifat materil, seperti perebutan sumber ekonomi atau wilayah. Sedangkan konflik Non realistik menurut Coser merupakan konflik yang didorong oleh keinginan yang tidak rasional dan cenderung bersifat ideologis. Konflik non realistik merupakan suatu cara menurungkan ketegangan atau mempertegas identitas satu kelompok dengan cara bentuk-bentuk kekejian yang turun dari sumber-sumber lain, misalnya pengkambing hitaman.<sup>65</sup>

Walaupun konflik dapat di pandang sebagai sesuatu yang positif, konflik tetap membahayakan persatuan. Untuk mencegah atau menjadi jalan keluar dari permusuhan antara pihak-pihak yang berkonflik, Coser

---

<sup>63</sup> Ellya Rosana, 2010, "Konflik Pada Kehidupan Masyarakat (Telah Mengenai Teori Dan Penyelesaian Konflik Pada Masyarakat Modern)," Jurnal Al-AdYaN, Volume 10 Nomor 2, UIN Raden Intan Lampung, Kota Bandar Lampung, Hal. 216.

<sup>64</sup> Margareth M Poloma, 2010, *Sosiologi Kontemporer*, Jakarta: Rajawali Pers, Hal.110.

<sup>65</sup> Susan Novri , 2009, *Sosiologi Konflik Isu-Isu Kontemporer*, Jakarta, Kencana. Hal. 61.

menawarkan konsep yang disebut sebagai “katup penyelamat (*Safety Value*)”. Katup penyelamat (*Safety Value*) ialah salah satu mekanisme khusus yang dapat diterapkan untuk mempertahankan kelompok dari kemungkinan konflik sosial. Sebagaimana dinyatakan oleh Coser, lewat katup penyelamat (*Safety Value*) itu permusuhan dihambat agar tidak berpaling melawan objek aslinya.<sup>66</sup>

Simon Fisher menjelaskan teori penyebab konflik dalam masyarakat, antara lain:<sup>67</sup>

- a) Pertama, Teori Hubungan Masyarakat, bahwa konflik yang terjadi lebih disebabkan polarisasi, ketidakpercayaan (*distrust*) maupun permusuhan antar kelompok yang berada ditengah-tengah masyarakat kita.
- b) Kedua, Teori Negosiasi Prinsip, bahwa konflik disebabkan oleh posisiposisi yang tidak selaras serta perbedaan pandangan tentang konflik antara pihak-pihak yang terlibat didalamnya.
- c) Ketiga, Teori Kebutuhan manusia, bahwa konflik yang muncul ditengah masyarakat disebabkan perebutankebutuhan dasar manusia, seperti kebutuhan fisik, mental dan sosial yang tidak terpenuhi dalam perebutan tersebut.
- d) Keempat, Teori Identitas, bahwa konflik lebih disebabkan identitas yang terancam atau berakar dari hilangnya sesuatu serta penderitaan masa lalu yang tidak terselesaikan.
- e) Kelima, Teori Transformasi Konflik, bahwa konflik disebabkan oleh hadirnya masalah-masalah ketidaksetaraan dan ketidakadilan dalam ranah kehidupan sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan.

Soerjono Soekanto menjelaskan faktor penyebab atau akar-akar pertentangan atau konflik, antara lain:<sup>68</sup>

- a. Perbedaan antara individu-individu. Perbedaan pendirian dan perasaan mungkin akan melahirkan bentrokan antara mereka,

---

<sup>66</sup> *Ibid*, Hal. 91.

<sup>67</sup> Simon Fisher, 2001, *Mengelola Konflik; Keterampilan & Strategi Untuk Bertindak*, Jakarta: The British Council, Hal.7.

<sup>68</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Raja Grafindo, Hal.91-92.

terutama perbedaan pendirian dan perasaan diantara mereka.

- b. Perbedaan kebudayaan. Perbedaan kepribadian dari orang perorangan tergantung pula dari pola-pola kebudayaan yang menjadi latar belakang pembentukan serta perkembangan kepribadian, yang sedikit banyak akan mempengaruhi kepribadian seseorang dalam kebudayaan tersebut.
- c. Perbedaan kepentingan. Perbedaan kepentingan antara individu maupun kelompok merupakan sumber lain dari pertentangan baik kepentingan ekonomi, politik, dan sebagainya.
- d. Perubahan sosial. Perubahan sosial yang berlangsung dengan cepat untuk sementara waktu akan mengubah nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang dapat menyebabkan munculnya golongan-golongan yang berbeda pendiriannya.

Pola penyelesaian konflik dapat dilakukan dalam beberapa pendekatan, di antaranya:

- a. Negosiasi adalah proses tawar-menawar dengan jalan berunding guna mencapai kesepakatan bersama antara satu pihak dengan pihak lainnya. Negosiasi juga diartikan suatu cara penyelesaian sengketa tanah secara damai melalui perundingan antara pihak yang berkonflik. Dalam hal ini, negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak yang memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun yang berbeda.
- b. Konsiliasi, pengendalian konflik dengan cara konsiliasi terwujud melalui lembaga-lembaga tertentu yang memungkinkan tumbuhnya pola diskusi dan pengambilan keputusan diantara pihak-pihak yang berkonflik. Lembaga yang dimaksud diharapkan berfungsi secara efektif, yang sedikitnya memenuhi empat hal yaitu: 1) Harus mampu mengambil keputusan secara otonom, tanpa campur tangan dari badan-badan lain. 2) Lembaga harus bersifat monopolis 3) Lembaga harus mengikat kepentingan bagi pihak-pihak yang berkonflik 4) Lembaga harus bersifat demokratis.
- c. Mediasi, Pihak-pihak yang berkonflik bersepakat untuk menunjuk pihak yang ketiga akan memberikan nasihat-nasihat, berkaitan dengan penyelesaian terbaik terhadap konflik yang mereka alami. Tujuan mediasi untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa tanah guna mengakhiri sengketa. Dengan demikian, utusan yang diambil atau yang dicapai oleh mediasi merupakan putusan yang

disepakati oleh para pihak yang berbentuk nilai-nilai atau norma-norma yang menjadi tatanan dalam masyarakat.

- d. Arbitrasi, pihak-pihak yang berkonflik bersepakat untuk menerima pihak ketiga yang akan memberikan keputusan-keputusan dalam rangka menyelesaikan konflik yang ada. Berbeda dengan mediasi, cara arbitrasi mengharuskan pihak-pihak yang berkonflik untuk menerima keputusan yang diambil oleh arbitrer.<sup>69</sup>

## 2. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga (3) unsur sistem hukum, yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (living law) yang dianut dalam suatu masyarakat.<sup>70</sup>

### a. Struktur Hukum

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem structural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan Undang-undang (selanjutnya disebut UU) No. 8 tahun 1981 mulai dari Kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan badan pelaksana pidana (lapas). Kewenangan Lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

---

<sup>69</sup> Wandi Adiansah, 2019, *Resolusi Konflik Agraria Di Desa Genteng Kecamatan Sukasari Kabupaten Sumedang*, Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik, Volume 1 Nomor 1 Universitas Padjadjaran, Bandung, Hal.1.

<sup>70</sup> Lawrence M. Friedman, 2011, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung Nusa Media, Bandung, Hal, 8.

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislative di tata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi Struktur terdiri dari Lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.<sup>71</sup>

#### b. Substansi Hukum

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup, bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang.

---

<sup>71</sup> *Ibid*, Hal 8

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.<sup>72</sup>

#### c. Budaya Hukum

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Kultur adalah suasana pemikiran social dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung

---

<sup>72</sup> *Ibid. Hal. 8*

budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.<sup>73</sup>

### 3. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.<sup>74</sup>

Hans Kelsen mengemukakan bahwa “Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuatu dengan norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma yaitu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.”

Achmad Ali berpendapat bahwa, Ketika ingin mengetahui sejauh mana efektifitas dari hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak memengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid*, Hal. 9

<sup>74</sup> Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, Hal. 48.

<sup>75</sup> Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol. 1*, Jakarta:Kencana, Hal. 375-376.

Menurut Achmad Ali, kesadaran hukum, ketaatan hukum dan efektifitas perundang-undangan adalah 3 (tiga) unsur yang saling berhubungan. Seiring orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua hal itu sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu sangat menentukan atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan dalam masyarakat.<sup>76</sup>

Dalam bukunya achmad Ali yang dikutip oleh Marcus Priyo Guntarto yang mengemukakan, faktor-faktor dalam mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum yaitu:<sup>77</sup>

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud merupakan perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat melarang, dan juga bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan.
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam aturan hukum itu harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum yang memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan penghukuman).

---

<sup>76</sup> Achmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, Hal. 191

<sup>77</sup> Marcus Priyo Gunarto, 2011, *Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Hal. 71

- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relative akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target berlakunya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan professional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal didalam masyarakat.

Teori efektifitas memperlihatkan keanekaragaman dalam hal indikator penelitian efektifitas suatu hal. Hal ini terkadang mempersulit penelaahan terhadap suatu penelitian yang melibatkan teori efektifitas, namun secara umum, efektifitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah di tetapkan.

Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:<sup>78</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan bahwa teori efektifitas hukum ini digunakan secara menyeluruh dan mendalam untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan tidak berhasilnya pelaksanaan mediasi sebagai

---

<sup>78</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada. Hal. 8

pilihan alternatif penyelesaian sengketa tanah yang dilakukan oleh kantor pertanahan kota Jayapura.

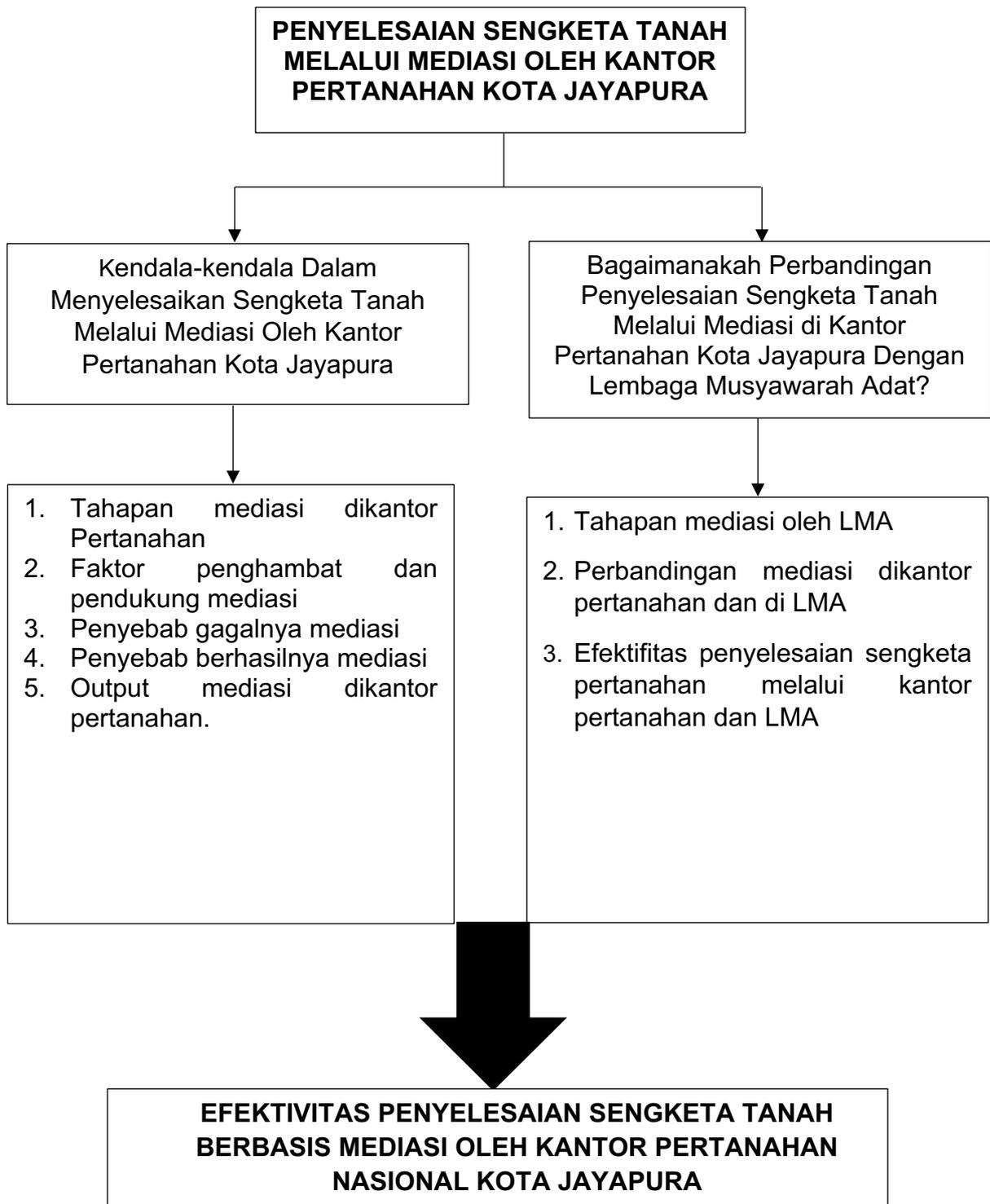
## **F. Kerangka Pikir**

Ketentuan penyelesaian sengketa pertanahan secara non litigasi oleh Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut BPN) secara umum diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut UU RI) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut PM ATR/KBPN) Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut BPN), dan secara khusus diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Bab III Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik.

Oleh karena itu penelitian ini akan menguraikan, menggambarkan, serta menjelaskan variable independen pertama Kendala-kendala Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah Melalui Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura dengan Indikator pertama Tahapan mediasi dikantor Pertanahan. Indikator Kedua, Faktor penghambat dan pendukung mediasi Indikator ketiga, Penyebab gagalnya mediasi. Indikator keempat, Penyebab berhasilnya mediasi, Indikator Kelima, Output mediasi dikantor pertanahan. Variable Independen kedua, Bagaimanakah perbandingan penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota

Jayapura dengan Lembaga Musyawarah Adat dengan Indikator pertama Tahapan mediasi oleh LMA. Indikator kedua, Perbandingan mediasi dikantor pertanahan dan di LMA. Indikator ketiga, Efektifitas penyelesaian sengketa pertanahan melalui kantor pertanahan dan LMA. Maka para pihak terkait mampu memahami serta mengimplementasikan variable dependen tersebut beserta indikatornya dengan baik sehingga variable dependen yaitu Efektifitas penyelesaian sengketa tanah berbasis Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Jayapura dapat diwujudkan.

**Kerangka Pikir:**



## H. Definisi Operasional

1. Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.
2. Sengketa tanah adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau Lembaga yang tidak berdampak luas.
3. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.
4. Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu.
5. Keabsahan adalah sesuatu yang pasti.
6. Efektifitas adalah tercapainya tujuan yang diinginkan, yaitu penyelesaian sengketa tanah secara non-litigasi.
7. Kendala adalah suatu kondisi di mana gejala atau hambatan dan kesulitan menjadi penghalang tercapainya suatu keinginan.
8. Lembaga adat adalah badan yang untuk melaksanakan kegiatan yang bersifat khusus yaitu adat istiadat, kebiasaan terkait dengan tatanan nilai atau budaya dan hukum adat yang hidup pada masyarakat hukum adat

9. Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, dan sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum.
10. Ondoafi adalah pemegang garis keturunan yang ditarik melalui garis lurus dengan pendiri kampung dan adalah anak laki-laki sulung ondoafi sebelumnya.
11. Perbandingan adalah salah satu Teknik atau cara dalam membandingkan dua besaran.
12. Hukum adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan serta mempunyai sanksi.
13. Kampung adalah suatu wilayah yang di diami oleh beberapa suku.
14. Fasilitator adalah seseorang yang akan memfasilitasi sebuah pelatihan, yang memiliki peran untuk membantu memudahkan peserta dalam memahami isi atau materi pelatihan.