

TESIS

**ANALISIS HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN
MELALUI MEDIASI DI KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL
KABUPATEN GOWA**

***LEGAL ANALYSYS OF LAND DISPUTE SETTLEMENT THROUGH
MEDIATION IN THE OFFICE OF THE NATIONAL LAND AGENCY OF
GOWA REGENCY***



UMMUH KALSUM

B012181039

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN
MELALUI MEDIASI DI KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL
KABUPATEN GOWA**

***LEGAL ANALYSYS OF LAND DISPUTE SETTLEMENT THROUGH
MEDIATION IN THE OFFICE OF THE NATIONAL LAND AGENCY OF
GOWA REGENCY***

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
untuk Mencapai Gelar Magister
Program Studi Magister Ilmu Hukum/Keperdataan**

Disusun dan diajukan oleh:

UMMUH KALSUM

B012181039

Kepada:

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**ANALISIS HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN
MELALUI MEDIASI DI KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL
KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh:

**UMMUH KALSUM
B012181039**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 13 Desember 2022

Menyetujui:
Komisi Penasihat

Pembimbing Utama



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

Pembimbing Pendamping



Dr. Sri Susvanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19600621 198601 2 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



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

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : UMMUH KALSUM
NIM : B012181039
Program Studi : MAGISTER ILMU HUKUM

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penelitian tesis yang berjudul "ANALISIS HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI DI KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN GOWA" adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam tesis ini diberi tanda sitasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian 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, 2 November 2022

Yang membuat pernyataan,



(UMMUH KALSUM)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirahim

Untaian rasa syukur ke hadirat Allah Swt. yang telah memberikan segala karunia, rahmat, serta hidayah-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan tesis yang berjudul ***ANALISIS HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI DI KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN GOWA*** dengan semangat, doa, dan perjuangan tanpa lelah. Salawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad Saw., sang revolusioner sejati yang telah membuka pintu gerbang jalan terang bagi kita semua untuk tetap semangat berjuang di jalan-Nya. Tak lupa kepada para sahabat dan keluarga beliau yang dirahmati-Nya. Semoga kita semua termasuk orang-orang yang mendapatkan hidayah dan syafaatnya di *yaumul qiyamah* nanti. *Aamiin*.

Peneliti menyadari bahwa dalam sebuah penelitian tesis atau karya tulis ilmiah memang bukanlah pekerjaan mudah, tetapi sebuah perjuangan tanpa lelah yang menuntut keseriusan, kejelian pikiran, dan menyita waktu yang cukup banyak, serta tak lepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu, peneliti mengucapkan beribu-ribu terima kasih tiada terhingga kepada semua pihak yang telah memberikan motivasi, pengarahan, bimbingan, saran dan bantuan, baik moral maupun spiritual, serta hal-hal lainnya

dalam proses penyusunan tesis ini. Peneliti mengucapkan terima kasih paling dalam kepada:

1. Ibu Haenah (alm), Bapak Bakhtiar dan Ibu Muliati selaku orang tua yang tentunya senantiasa memberikan bantuan moril maupun materil, serta mendoakan peneliti dalam setiap langkahnya.
2. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum beserta jajarannya.
4. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sekaligus sebagai pembimbing pertama yang senantiasa memberikan ilmu pengetahuan, pengalaman, serta pengarahan selama masa studi peneliti.
5. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku pembimbing kedua yang senantiasa meluangkan waktu untuk memberikan arahan, masukan, serta saran guna membantu peneliti dalam menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
6. Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H., Dr. Ratnawati, S.H.,M.H., dan Dr. Andi Tenri Famauri Rifai, S.H., M.H. selaku penguji yang telah memberikan banyak masukan dan arahan demi perbaikan tesis ini.
7. Kepala Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa,

khususnya Kepala Seksi V Bagian Sengketa, Konflik, dan Perkara beserta jajaran pegawainya yang telah bersedia menerima dan banyak membantu peneliti saat melakukan penelitian.

8. Saudara-saudara peneliti: Kak Nurul, Imam, dan Khusnul yang juga selalu memberikan *support* tiada henti kepada peneliti.
9. Bapak dan ibu dosen serta seluruh staf Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan banyak bantuan dan arahan pula bagi kami selama ini.
10. Bapak dan Ibu staf Perpustakaan Fakultas Hukum dan Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin yang telah memberikan banyak bantuan dalam penyusunan tesis ini.
11. Teman-teman mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2018.
12. Sahabat-sahabat peneliti: Nadra, Naurah, Kak Ama, Kamel, Mule Irma, Kak Ainun, Pati, Khairul, Rafik, Kak Dewi, Kak Mutia, Kak Aso, Uci, Dian, Arni yang telah memberikan *support* yang luar biasa juga dalam penelitian tesis ini.
13. Serta kepada semua pihak yang tidak sempat disebutkan satu-satu.

Peneliti menyadari bahwa masih banyak kekurangan yang ada dalam tesis ini. Namun, dalam penyusunannya, peneliti sudah melakukan yang terbaik. Oleh karena itu, peneliti dengan senang hati menerima saran dan kritik yang mampu membuat peneliti lebih baik lagi. Peneliti berharap bahwa tesis ini dapat bernilai pahala di sisi Allah Swt., bukan

sekadar menjadi syarat bagi peneliti untuk menyelesaikan studi Strata-2 ini. Pun peneliti berharap dengan tesis ini memberikan manfaat bagi orang lain, khususnya bagi peneliti sendiri, tempat penelitian yang peneliti pilih, dan juga pembaca.

Makassar, 2 November 2022

UMMUH KALSUM

ABSTRAK

Ummuh Kalsum, Analisis Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa dibimbing oleh Hasbir Paserangi dan Sri Susyanti Nur.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran Kantor Badan Pertanahan Nasional dalam penanganan dan penyelesaian kasus sengketa pertanahan melalui mediasi sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif empiris, yaitu suatu penelitian di samping melihat aspek hukum positif, juga melihat penerapan atau praktiknya di lapangan. Teknik analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yakni setelah data terkumpul, kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis. Selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yakni dari hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa sebagai mediator, Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa telah melaksanakan dengan baik dan menyiapkan sarana prasarana demi kelancaran proses mediasi yang menjadi wewenangnya terhadap berbagai kasus sengketa pertanahan. Kini, upaya mediasi pun telah memiliki payung hukumnya sendiri, dilengkapi dengan pedoman dan petunjuk teknis yang memadai sehingga tidak ada keraguan lagi di dalam pelaksanaannya bagi aparat yang berwenang.

Kata kunci: kantor pertanahan, mediasi, penyelesaian sengketa
pertanahan

ABSTRACT

Ummuh Kalsum, Legal Analysis of Land Dispute Resolution Through Mediation at the Gowa Regency National Land Agency, supervised by Hasbir Paseranggi and Sri Susyanti Nur.

This writing aims to determine the role of the National Land Agency Office in handling and resolving land dispute cases through mediation in accordance with the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases.

This writing is an empirical normative writing, which is a writing in addition to look at the positive legal aspects, it also looks at its application or practice in the field. The data analysis technique used is descriptive qualitative, ie after the data is collected, then it is written in the form of a logical and systematic description. Furthermore, it is analyzed to obtain clarity of problem solving, then conclusions are determined deductively, namely from things that are general to things that are specific.

The results of this paper indicate that as a mediator, the Gowa Regency Land Office has carried out well and prepared infrastructure for the smooth running of the mediation process which is its authority on various land dispute cases. Now, the mediation effort also has its own legal umbrella, equipped with adequate technical guidelines and instructions so that there is no longer any doubt in its implementation for the competent authorities.

Keywords: land office, mediation, land dispute resolution

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUTAN	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Tinjauan Umum Tentang Tanah.....	16
B. Tinjauan Umum Tentang Penyelesaian Sengketa Pertanahan.....	20
C. Tinjauan Umum Tentang Mediasi.....	27

D. Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan	34
E. Landasan Teoretis	37
1. Teori Efektivitas Hukum	37
2. Teori Keadilan	41
F. Kerangka Pikir.....	44
G. Definisi Operasional	47
BAB III METODE PENELITIAN.....	48
A. Tipe Penelitian	48
B. Lokasi Penelitian	48
C. Jenis dan Sumber Data.....	49
D. Populasi dan Teknik Penentuan Sampel.....	49
E. Teknik Pengumpulan Data	50
F. Analisis Data	52
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	53
A. Profil Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa	53
B. Pelaksanaan Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Kantor BPN	55
C. Analisis Proses Penanganan dan Penyelesaian Sengketa yang Dilakukan oleh BPN Kabupaten Gowa terhadap Sengketa Pertanahan	60

BAB V PENUTUP	90
A. Kesimpulan	90
B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA.....	92

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah salah satu negara agraris sehingga tanah memiliki arti penting dalam kehidupan rakyat Indonesia. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu karena tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia.¹

Tanah merupakan benda yang sangat penting dalam kehidupan manusia, dapat dikatakan bahwa hubungan manusia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi. Hubungan yang bersifat abadi dan kekal itu dapat dibuktikan dengan melihat kenyataan sejak manusia hidup sampai manusia meninggal selalu membutuhkan tanah. Dalam segala kegiatan dan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya manusia tidak bisa melepaskan peran penting tanah.

Besarnya pengaruh tanah terhadap kehidupan manusia, menjadikan hal yang penting bagi negara untuk mengatur dengan membentuk hukum yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat

¹ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991 hal. 22.

dengan menciptakan keadilan, ketertiban, dan kepastian dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Di Indonesia tanah pada dasarnya dikuasai negara. Negara akan memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak dengan keperluannya.² Hal ini dapat dilihat dari pasal 2 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Penguasaan negara terhadap tanah-tanah di Indonesia artinya bahwa negara diberi wewenang sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk:³

1. Mengatur dan menyelenggarakan perembukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa, beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

² Mudjono, *Hukum Agraria*, Yogyakarta Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 5.

³ *Loc. Cit.*

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

Secara etimologi, penguasaan berasal dari kata “kuasa” yang berarti kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu, kekuatan atau wewenang atas sesuatu, atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dan sebagainya) sesuatu itu, sedangkan “penguasaan” dapat diartikan sebagai suatu proses, cara, perbuatan menguasai atau kesanggupan untuk menggunakan sesuatu. Jadi, menurut bahasa, penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai proses, cara, atau perbuatan untuk menguasai sebidang tanah yang berisikan wewenang dan kesanggupan dalam menggunakan dan memanfaatkannya untuk kelangsungan hidup. Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut “hak”. Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda disebut hak milik atas benda itu atau dikenal sebagai *property right*, yang oleh Chambers diartikan bahwa “*property rights are right to things.*”

Dewasa ini, sangat dirasakan bahwa kebutuhan akan tanah (lahan) sangat tinggi dan frekuensi permintaan lahan cenderung semakin meningkat terus dari tahun ke tahun. Tingginya permintaan tanah (terutama di daerah perkotaan) antara lain dilatarbelakangi dengan tingginya pembangunan fisik berupa sarana dan prasarana yang sangat dibutuhkan masyarakat dan tanah sekarang ini dianggap sebagai suatu

komoditi bisnis yang sangat potensial menghasilkan keuntungan, seperti bisnis di bidang pembangunan perumahan (*real estate*), bisnis apartemen, pertokoan, dan sebagainya.

Melihat fakta yang ada bahwa laju pertumbuhan penduduk di Indonesia sangatlah cepat, sedangkan luas tanah yang ada tidak ikut berkembang bersesuaian dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia, tidak dapat dipungkiri bahwa persengkataan tanah di Indonesia sering terjadi. Maka, pemerintah Indonesia senantiasa membuat rencana umum mengenai persediaan peruntukan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya demi tercapainya kesejahteraan masyarakat pada umumnya.⁴

Masalah-masalah tanah yang berkaitan dengan laju pertumbuhan penduduk di Indonesia antara lain disebabkan karena terbatasnya lahan untuk tempat tinggal, lahan pertanian, lahan untuk fasilitas pendidikan, lahan untuk fasilitas kesehatan, lahan untuk aktivitas perekonomian, dan masih banyak lagi. Sengketa pertanahan yang terjadi beragam pula jenisnya, seperti sengketa hak kepemilikan, penyerobotan tanah, sertifikat ganda, dan masih banyak jenis sengketa pertanahan lainnya.

Sengketa pertanahan merupakan isu yang selalu muncul dan selalu aktual dari masa ke masa, seiring dengan bertambahnya penduduk, perkembangan pembangunan, dan semakin meluasnya akses berbagai

⁴ *Ibid*, hal. 7.

pihak untuk memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan.

Setiap sengketa tanah memerlukan penyelesaian, baik dengan cara litigasi maupun nonlitigasi. Selain penyelesaian sengketa melalui pengadilan/litigasi, di dalam sistem hukum nasional dikenal penyelesaian sengketa melalui nonlitigasi/lembaga di luar pengadilan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU Arbitrase dan APS).

Penyelesaian sengketa nonlitigasi disebut juga sebagai alternatif yang dilakukan di luar pengadilan untuk mendapatkan kepastian hukum dengan cara yang murah, efisien, lebih cepat, dan menguntungkan kedua belah pihak. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negoisasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.⁵

Suatu sengketa haruslah diselesaikan oleh para pihak dengan cara kekeluargaan atau di luar pengadilan ataupun di muka hakim dalam persidangan. Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan

⁵ Teguh Prasetyo, *Hukum dan Undang Undang Perkebunan*, Bandung : Nusa Media Bandung, 2013, hal.156.

bantuan pihak netral (pihak ketiga) yang tidak memiliki kewenangan memutus.⁶

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa yang selanjutnya disingkat APS atau dalam bahasa Inggris *Alternative Disputes Resolution* yang selanjutnya disingkat ADR. Menurut Philip D. Bostwisk yang dikutip oleh Elza Syarif yang dimaksud ADR adalah:⁷

“Sebuah perangkat pengalaman dan teknik hukum yang bertujuan: menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak, mengurangi biaya litigasi konvensional, dan pengunduran waktu yang biasa terjadi, mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan.”

Menurut John W. Head, yang dikutip dari bukunya Gatot Soemartono, pengertian mediasi adalah prosedur yang dilakukan oleh penengah (mediator) yang bertindak sebagai “kendaraan” untuk berkomunikasi antara para pihak sehingga pandangan mereka yang berbeda atas perkara tersebut dapat dipahami dan sedapat mungkin didamaikan, tetapi tanggung jawab utama tercapainya suatu perdamaian tetap berada di tangan para pihak sendiri.

⁶ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta : PT. Radja Grafindo Persada, 2010, hal. 12.

⁷ Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Cet. Ke- 2, Jakarta: PT. Gramedia, 2014, hal. 247.

Mediasi merupakan upaya sederhana dan praktis dalam menyesuaikan persengketaan, yang didahului dengan cara mencari dan mempertemukan kesepakatan pemecahan masalah, dengan dibantu oleh seseorang atau lebih selaku penengah yang bersifat netral dan hanya berfungsi sebagai fasilitator. Keputusan akhir berada pada kekuasaan pihak yang bersengketa yang dituangkan dalam suatu keputusan bersama. Penyelesaian sengketa melalui bentuk ini, atas kesepakatan kedua pihak yang bersengketa, masalahnya akan diselesaikan melalui bantuan seseorang atau penasehat ahli maupun melalui seseorang mediator.⁸

Mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa pertanahan menawarkan cara penyelesaian sengketa yang tepat. Hal ini dikarenakan prosesnya relatif sederhana, waktunya singkat, dan biaya dapat ditekan. Penyelesaian sengketa melalui mediasi di bidang pertanahan dapat dilakukan oleh Kantor Pertanahan.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan tersebut, telah ditetapkan aturan yang menjadi mekanismenya yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui secara jelas mengenai kewenangan dalam penyelesaian sengketa pertanahan

⁸ Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugu Jogja, hal. 30.

tersebut. Landasan hukum yang jelas serta contoh pengimplementasian yang sudah dilaksanakan diharapkan dapat menjadi solusi yang tepat dan cepat dalam mencapai penuntasan penyelesaian sengketa pertanahan yang semakin bertambah. Urgensi masalah tersebut menjadi dasar dalam melakukan penelitian sehingga pada akhirnya penelitian ini diharapkan akan dapat menyelesaikan dan mengurangi jumlah sengketa pertanahan di tengah masyarakat secara kuantitatif.

Berdasarkan hal tersebut, peneliti menilai lembaga penyelesaian sengketa melalui mediasi perlu dipopulerkan di tengah-tengah masyarakat, terutama bagi penyelesaian sengketa pertanahan. Apalagi hal ini merupakan salah satu dari tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional yang mencakup penyelesaian sengketa dengan cara demikian.

Eksistensi Badan Pertanahan Nasional dapat dikaitkan dengan dinamika bangsa yang berupaya meningkatkan kesejahteraan rakyat khususnya dalam bidang pendaftaran tanah demi menjamin kepastian hukum. Secara spesifik, melalui tulisan ini, peneliti ingin memfokuskan pembahasan tentang penyelesaian sengketa pertanahan melalui lembaga mediasi.

Seperti yang kita ketahui, Kabupaten Gowa menduduki peringkat jumlah penduduk terbanyak ketiga di Sulawesi Selatan, yaitu 768.682 jiwa dengan luas wilayah 1.883,33 km². Dengan luas wilayah dan jumlah

penduduk sebanyak itu, tentu merupakan hal wajar jika timbul masalah di tengah-tengah masyarakatnya. Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, jelas memiliki peranan dalam pendataan dan pembuatan sertifikat Hak Milik atas tanah agar kepemilikannya jelas. Namun, masalah sengketa pertanahan adalah keniscayaan yang tidak terhindarkan. Berikut tabel jumlah kasus sengketa pertanahan di Kabupaten Gowa dalam tiga tahun terakhir ini.

Tabel 1 Jumlah Kasus Tanah pada Tahun Periode 2018-2019

No.	Jumlah Kasus Tahun Sebelumnya	Jumlah Kasus Tahun Berjalan	Jumlah Keseluruhan Kasus			Penyelesaian Kasus									Sisa Kasus			Ket.
			B	S	R	Besar			Sedang			Ringan			B	S	R	
						K1	K2	K3	K1	K2	K3	K1	K2	K3				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1	11	8	0	0	19	0	0	0	0	0	0	3	0	13	0	0	3	

Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa

Tabel 2 Jumlah Kasus Tanah pada Tahun 2020

No.	Bulan	Sengketa Tanah	Pengaduan	Perkara	
				PN	TUN
1	Januari	2	8	17	1
2	Februari	2	3	4	-
3	Maret	-	-	-	-
4	April	-	3	-	-
5	Mei	-	5	1	1
6	Juni	-	4	-	-
7	Juli	-	6	2	1
8	Agustus	1	5	2	3
9	September	2	4	2	1
10	Oktober	-	-	4	-
11	November	-	-	1	-
12	Desember				
Total		7	38	33	7

Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa

Tabel 3 Jumlah Kasus Tanah pada Tahun 2021

No.	Bulan	Sengketa Tanah	Pengaduan	Perkara	
				PN	TUN
1	Januari	2	11	30	8
2	Februari	-	-	-	1
3	Maret	-	-	-	-
4	April	-	-	-	-
5	Mei	-	-	-	-
6	Juni	-	-	-	-
7	Juli	-	-	-	-
8	Agustus	-	-	-	-
9	September	-	-	-	-
10	Oktober	-	-	-	-
11	November	-	-	-	-
12	Desember	-	-	-	-
Total		2	11	30	9

Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa

Tingginya tingkat sengketa, konflik, dan perkara kasus pertanahan di Kabupaten Gowa menuntut kerja keras Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa. Terlebih lagi, masyarakat di Kabupaten Gowa sebagian besar bersuku Makassar yang sangat menjunjung tinggi budaya *siri na pace*, yang mana mereka rela mati demi memperjuangkan apa yang diyakininya. Apalagi tanah merupakan hal yang bernilai tinggi dan berkaitan dengan sarana untuk memenuhi kehidupan manusia. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan, khususnya Seksi V Bidang Sengketa, Konflik, dan Perkara dituntut untuk menangani masalah pertanahan dengan terlebih dahulu diselesaikan secara damai melalui jalur mediasi.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti merasa tertarik untuk menulis tesis berjudul ***Analisis Hukum Penyelesaian***

Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, berikut rumusan masalah yang peneliti angkat.

1. Bagaimanakah pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa?
2. Bagaimanakah analisis proses penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa terhadap sengketa pertanahan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk menganalisis pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa.
2. Untuk menganalisis proses penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa terhadap sengketa pertanahan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoretis:

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan ilmu pengetahuan di bidang pertanahan, terutama dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi.

2. Manfaat Praktis:

a. Bagi Masyarakat

Penelitian ini memberikan informasi mengenai cara mengatasi hambatan yang dialami dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi. Selain itu, penelitian ini juga menjadi bahan pertimbangan bagi masyarakat, khususnya para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa pertanahannya melalui mediasi.

b. Bagi Badan Pertanahan Nasional

Penelitian ini menjadi salah satu gambaran nyata mengenai keefektifan jalur mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi sarana untuk memberikan masukan kepada Badan Pertanahan Nasional dalam menghadapi faktor-faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi.

E. Orisinalitas Penelitian

Pada penelitian karya ilmiah tesis ini, peneliti merujuk pada beberapa penelitian terdahulu. Namun, objek penelitian dalam penelitian ini tentunya berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu. Berikut ini beberapa penelitian hukum yang membahas masalah terkait dengan penelitian yang peneliti angkat.

1. Tesis *Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi (Studi di Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta)* oleh Bunga Desyana Pratami.⁹ Tesis pada Universitas Islam Indonesia Tahun 2018 yang penelitiannya membahas mengenai pelaksanaan mediasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta serta faktor yang menjadi penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Yogyakarta. Hal yang membedakan penelitian peneliti dengan penelitian sebelumnya adalah hanya mengkaji tentang pelaksanaan Kantor Badan Pertanahan Nasional dalam menangani sengketa pertanahan, sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah mengkaji tentang efektivitas pelaksanaan mediasi dan proses penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa.

⁹ Bunga Desyana Pratami, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi (Studi di Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta)*, Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2018.

2. Jurnal Ilmiah *Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Lombok Barat* oleh Saidina Irhamna.¹⁰ Jurnal ilmiah pada Fakultas Hukum Universitas Mataram Tahun 2020 yang penelitiannya membahas mengenai peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat serta kendala pelaksanaan mediasi dalam sengketa pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat. Hal yang membedakan penelitian peneliti dengan penelitian sebelumnya yakni hanya mengkaji tentang pelaksanaan Kantor Badan Pertanahan Nasional dalam menangani sengketa pertanahan dan kendala dalam pelaksanaan mediasi sengketa pertanahan, sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah mengkaji efektivitas pelaksanaan mediasi dan proses penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa.
3. Jurnal Ilmiah *Penyelesaian Sengketa Tanah antara Petani dengan PT Mackenzie melalui Mediasi (Studi Penyelesaian Sengketa Tanah PT Mackenzie di Kabupaten Pematang)* oleh Ova Maerakaca Rayiatmaja, Ana Silviana, dan Triyono.¹¹ Jurnal Ilmiah pada Diponegoro Law Journal Tahun 2016 yang

¹⁰ Saidina Irhamna, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Nasional Lombok Barat*, Jurnal Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2020.

¹¹ Ova Maerakaca Rayiatmaja, Ana Silviana, dan Triyono, *Penyelesaian Sengketa Tanah antara Petani dengan PT Mackenzie melalui Mediasi (Studi Penyelesaian Sengketa Tanah PT Mackenzie di Kabupaten Pematang)*, Diponegoro Law Journal Volume 5, Nomor 3, 2016.

penelitiannya membahas proses penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi, fungsi kantor pertanahan dalam menangani sengketa tanah PT. Mackenzie di Kabupaten Pematang dan akibat hukum bagi kedua belah pihak dari hasil mediasi tersebut, sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah mengkaji efektivitas pelaksanaan mediasi dan proses penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa.

Demikian penelitian ini dapat dianggap memenuhi kaidah keaslian penelitian dan dapat dinyatakan bahwa merupakan karya ilmiah yang orisinal sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Apabila ditemukan hasil penelitian yang sama atau hampir sama setelah penelitian ini selesai dilakukan, maka diharapkan penelitian tersebut dapat melengkapinya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Tanah

1. Hak-Hak atas Tanah

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.” Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum, baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.¹²

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu:¹³

¹² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012, hal. 89.

¹³ *Ibid*, hal. 90.

a. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

b. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi tiga bidang, yaitu:¹⁴

¹⁴ *Ibid*, hal. 90.

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak atas tanah ini akan tetap selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Jenis-jenis hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa untuk Bangunan, dan Hak Memungut Hasil Hutan.
- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah ini jenisnya belum ada.
- c. Hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pada hak atas tanah yang bersifat tetap di atas, sebenarnya Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukanlah hak atas tanah karena keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Namun, sekadar

menyesuaikan dengan sistematika Hukum Adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga ke dalam hak atas tanah yang bersifat tetap. Sebenarnya kedua hak tersebut merupakan “pengejawantahan” dari hak ulayat masyarakat Hukum Adat.¹⁵

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-undang.¹⁶

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu:¹⁷

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara, Hak Pakai atas Tanah Negara.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Gadai

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hal. 91.

¹⁷ *Ibid.*

(Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjajian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.¹⁸

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Tahun 2001 tentang Pertanahan dimuat penyederhanaan hak-hak atas tanah, yaitu dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa untuk Bangunan disederhanakan menjadi Hak Milik dan Hak Pakai. Hak Pakai akan menggantikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa untuk Bangunan.¹⁹

Begitu pula dalam Rancangan Undang-Undang Tahun 2004 tentang Sumber Daya Agraria, hak atas tanah meliputi Hak Milik, Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu, Hak Pakai dengan jangka waktu selama tanahnya digunakan, dan Hak Pakai khusus dengan jangka waktu selama tanahnya digunakan.²⁰

B. Tinjauan Umum Penyelesaian Sengketa Pertanahan

1. Pengertian Sengketa

Pengertian sengketa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah (1) sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, pembantahan; (2) pertikaian, perselisihan. Pengertian sengketa pada Keputusan Kepala BPN Nomor 34 Tahun 2007 adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat, dan

¹⁸ *Ibid*, hal. 92.

¹⁹ *Ibid*.

²⁰ *Ibid*, hal. 92.

atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan/atau status kepemilikan dan/atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan, dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2011 Pasal 1 angka 2, sengketa pertanahan yang selanjutnya disingkat sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang-perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio politis.

2. Faktor Penyebab Sengketa Pertanahan

Salah satu faktor yang menimbulkan terjadinya konflik dan sengketa karena adanya pertambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah, serta sempitnya lapangan pekerjaan akibat besarnya penguasaan tanah oleh pihak swasta. Menurut peneliti, adanya perkembangan pembangunan dapat menimbulkan munculnya benturan kepentingan yang dapat menimbulkan terjadinya sengketa.

Menurut Kepala BPN Pusat dalam Naomi Helena Tambunan²¹, setidaknya ada tiga hal utama yang menyebabkan terjadinya sengketa:

- a. Persoalan administrasi sertifikasi tanah yang tidak jelas akibatnya adalah ada tanah yang dimiliki oleh dua orang dengan memiliki sertifikat masing-masing.
- b. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata.
- c. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan kepada bukti formal (sertifikat) tanpa memperhatikan produktivitas tanah.

3. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Nonlitigasi)

Penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi yang dikenal di Indonesia pada saat ini adalah Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase.²²

a. Negosiasi

Negosiasi berasal dari kata *negotiation* (bahasa Inggris) yang berarti perundingan, sedang orang yang melakukan negosiasi disebut negosiator. Perundingan dilakukan oleh kedua belah pihak yang saling berselisih untuk melakukan pembicaraan guna mencapai kesepakatan bersama yang saling

²¹ Tambunan, Naomi Helena, *Peran Lembaga dalam Penyelesaian Sengketa Tanah yang Diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kotamadya Jambi*, Universitas Indonesia, Depok, 2010, hal. 15-16.

²² Sembiring, Jimmy Joses, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan*, Visimedia, Jakarta, 2011, hal. 12.

menguntungkan kedua belah pihak dengan cara kooperatif dan saling terbuka.²³

Negosiasi adalah suatu proses tawar-menawar atau pembicaraan untuk mencapai suatu kesepakatan terhadap masalah tertentu yang terjadi di antara para pihak. Menurut Fisher dan Ury, negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda. Negosiasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa untuk mendiskusikan penyelesaiannya tanpa keterlibatan pihak ketiga penengah yang tak berwenang mengambil keputusan (mediasi) maupun pihak ketiga pengambil keputusan (arbitrase dan litigasi).²⁴

b. Mediasi

Menurut Joni Emirzon²⁵, mediasi adalah upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersifat netral, dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antarpihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran, dan tukar pendapat untuk

²³ Emirzon, Joni, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 44.

²⁴ Maskur Hidayat, *Strategi & Taktik Mediasi Berdasarkan Perma No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Jakarta Kencana, Jakarta, 2016, hal. 13-14.

²⁵ Emirzon, Joni, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 69.

tercapainya mufakat. Orang yang menjadi penengah dalam mediasi disebut mediator.

c. Konsiliasi

Pengertian konsiliasi menurut Jimmy Joses Sembiring²⁶ adalah upaya penyelesaian sengketa dengan cara melibatkan pihak ketiga yang memiliki kewenangan untuk memaksa para pihak untuk mematuhi dan menjalankan hal yang diputuskan oleh pihak ketiga tersebut.

d. Arbitrase

Menurut Subekti dalam Joni Emirzon²⁷, arbitrase adalah penyelesaian suatu perselisihan (perkara) oleh seorang atau beberapa orang wasit (arbiter) yang bersama–sama ditunjuk oleh para pihak yang berperkara dengan tidak diselesaikan lewat pengadilan. Sedang pengertian arbitrase menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 30 Tahun 1999 adalah cara penyelesaian suatu perkara perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbiter yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Adapun penyelesaian sengketa di luar pengadilan khususnya penanganan sengketa yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dapat dilakukan melalui mediasi sebagaimana dijelaskan

²⁶ Sembiring, Jimmy Joses, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan*, Visimedia, Jakarta, 2011, hal. 46.

²⁷ Emirzon, Joni, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 97.

pada Pasal 43 ayat (1) dan (2) Permen ATR/BPN RI Nomor 21 Tahun 2020, yakni:

- 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 bersengketa; atau
 - b. Perorangan atau lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.

Penanganan kasus dinyatakan selesai dengan berbagai kriteria. Pasal 17 Permen ATR/BPN RI Nomor 21 Tahun 2020 menjelaskan bahwa kasus pertanahan yang dalam penanganan BPN RI dinyatakan selesai dengan kriteria penyelesaian sebagai berikut.

- a. Kriteria Satu (K1) jika penyelesaian bersifat final, berupa:
 - 1) Keputusan pembatalan;
 - 2) Perdamaian; atau
 - 3) Surat penolakan tidak dapat dikabulkannya permohonan.
- b. Kriteria Dua (K2) berupa:
 - 1) Surat petunjuk penyelesaian kasus atau surat penetapan pihak yang berhak, tetapi belum dapat ditindaklanjuti keputusan penyelesaiannya karena terdapat syarat yang

harus dipenuhi yang merupakan kewenangan instansi lain;

2) Surat rekomendasi penyelesaian kasus dari Kementerian kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan Kantor Wilayah kepada Kantor Pertanahan atau usulan penyelesaian dari Kantor Pertanahan kepada Kantor Wilayah dan Kantor Wilayah kepada Menteri.

c. Kriteria Tiga (K3) berupa surat pemberitahuan bukan kewenangan Kementerian.

4. Penyelesaian Sengketa di Pengadilan (Litigasi)

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur litigasi dapat dilakukan pada Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Umum berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Peradilan umum hanya berwenang mengadili terhadap perkara dalam lingkup pidana dan perdata serta perkara-perkara yang menjadi diferensiasinya.

Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata

Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antarorang atau badan hukum perdata dengan badan atau Tata Usaha Negara, baik pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

C. Tinjauan Umum tentang Mediasi

1. Pengertian Mediasi

Mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa telah dikenal luas dan menarik minat banyak pakar. Mediasi adalah proses pemecahan masalah di mana pihak-pihak ketiga yang tidak memihak bekerja sama dengan para pihak yang bersengketa membantu memperoleh kesepakatan yang memuaskan. Hal tersebut berbeda dengan proses litigasi ataupun arbitrase, mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa. Mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa yang dipercayakan kepadanya.²⁸

²⁸ Susanti Adi Nugroho, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Prenadamedia Group, Jakarta, hal. 22.

Mediasi mempunyai arti menengahi, yaitu menengahi pihak-pihak yang bersengketa. Beberapa pengertian mediasi sebagaimana dikutip di bawah ini.²⁹

- a. Mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan.
- b. Mediasi adalah suatu proses di mana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang, secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencari alternatif dan mencapai penyelesaian yang dapat mengakomodasi kebutuhan mereka.
- c. Mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencari kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan.
- d. Dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 “Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa

²⁹ *Ibid*, Hal. 22-24.

atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.”

- e. Dalam Peraturan Bank Indonesia/PBI No. 8/5/PB/2006 dikatakan sebagai proses penyelesaian sengketa yang melibatkan mediator untuk membantu para pihak yang bersengketa guna mencapai penyelesaian dalam bentuk kesepakatan sukarela terhadap sebagian ataupun seluruh permasalahan yang disengketakan.

Dari beberapa rumusan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian mediasi mengandung unsur-unsur sebagai berikut.³⁰

- a. Mediasi adalah sebuah proses penyelesaian sengketa berdasarkan asas kesukarelaan melalui suatu perundingan.
- b. Mediator yang terlibat bertugas membantu para pihak yang bersengketa untuk mencari penyelesaian.
- c. Mediator yang terlibat harus diterima oleh para pihak yang bersengketa.
- d. Mediator tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan selama perundingan berlangsung.
- e. Tujuan mediasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa.

Secara umum mediasi dapat diartikan upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang

³⁰ *Ibid.*

bersikap netral dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak, tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antarpihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran, dan tukar pendapat untuk tercapainya mufakat. Dengan kata lain, 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.³¹

Di Indonesia, definisi mediasi tidak dicantumkan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dan apakah Arbitrase bagian dari ADR, masih terdapat beraneka ragam pendapat. Menurut Priyatna Abdurrasyid, Indonesia menganut asas di tengah-tengah, yaitu Arbitrase bagian dari ADR, dan bisa juga Arbitrase bukan bagian dari ADR. Pendapat lain, misalnya Husyein Umar menyatakan bahwa Arbitrase adalah sebagai bagian dari ADR. Lain lagi pendapat Mas Achmad Santosa yang menyatakan bahwa negosiasi, mediasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 UU No. 30 Tahun 1999 adalah *prior to arbitration*. Akhirnya Priyatna Abdurrasyid menyalahkan pembuat UU dalam pembuatan UU No. 30 Tahun 1999 khususnya Pasal 6 dianggap kurang tepat.³²

2. Prinsip-Prinsip Mediasi

Dalam berbagai literatur ditemukan sejumlah prinsip mediasi. Prinsip dasar (*basic principle*) adalah landasan filosofis dari

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid*, Hal. 25.

diselenggarakannya kegiatan mediasi. Prinsip atau filosofi ini merupakan kerangka kerja yang harus diketahui oleh mediator sehingga dalam menjalankan mediasi tidak keluar dari arah filosofi yang melatarbelakangi lahirnya institusi mediasi dari berbagai pengertian dan kajian-kajian literatur tentang mediasi dapat disimpulkan beberapa prinsip dari lembaga mediasi.³³

a. Mediasi bersifat sukarela

Pada prinsipnya inisiatif pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi tunduk pada kesepakatan para pihak. Hal ini dapat dilihat dari sifat kekuatan mengikat dari kesepakatan hasil mediasi didasarkan pada kekuatan kesepakatan berdasarkan Pasal 1338 KUH perdata.

b. Lingkup sengketa pada prinsipnya bersifat keperdataan

Jika dilihat dari berbagai peraturan setingkat undang-undang 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 No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup.

Namun demikian, secara teoretis masih terbuka kemungkinan untuk menyelesaikan tindak pidana tertentu melalui

³³ *Ibid*, Hal. 43-51.

proses penyelesaian di luar pengadilan. Kemungkinan ini terutama karena sifat sanksi pidana itu sendiri sebagai *ultimatum remedium*.

Di samping itu, dalam praktik sebenarnya, penyelesaian kasus keperdataan yang berindikasi pidana sudah sering menggunakan penyelesaian kasus pidana di luar pengadilan. Dalam penanganan kasus BLBI, misalnya, pemerintah berupaya menyelesaikan masalah tersebut terlebih dahulu melalui jalur luar pengadilan.

Model penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan sudah dikenal dalam hukum pidana, baik yang diatur dalam Pasal 82 KUHP ataupun perundang-undangan di luar KUHP, baik itu melalui mekanisme sanksi administratif ataupun penyelesaian perkara secara cepat, atau "*schikking*" oleh penyidik dengan dibayarnya maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai.

Perkembangan secara internasional menunjukkan bahwa penyelesaian kasus pidana melalui jalur mediasi sudah semakin diterima. Hal itu terbukti semakin banyaknya negara yang termasuk dalam Uni Eropa menggunakan penyelesaian seperti ini.

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. 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 yang artinya putusan tersebut bersifat *inkracht* atau mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Istilah “final” berarti putusan tersebut tidak membutuhkan upaya hukum lanjutan. Dengan dikeluarkannya putusan yang bersifat final, maka dengan sendirinya sengketa yang telah diperiksa diakhiri atau diputuskan. Pada umumnya, istilah ini digunakan untuk menggambarkan putusan terakhir pengadilan dalam menentukan hak-hak para pihak dalam menyelesaikan segala persoalan dalam suatu sengketa. Para pihak yang bersengketa harus tunduk dan melaksanakan putusan yang sudah bersifat final tersebut.

d. Menjaga kerahasiaan sengketa

Ada beberapa aspek legal yang harus diperhatikan dalam proses mediasi, seperti faktor kerahasiaan. Kemungkinan ada para pihak yang tidak mempunyai iktikad baik yang mungkin melihat proses ini sebagai peluang untuk mendapatkan informasi sebanyak mungkin sebelum akhirnya memutuskan untuk berlitigasi. Di

samping itu, para mediator juga mempunyai kemungkinan akan keberatan atau tuntutan para pihak apabila dianggap membuka atau membocorkan rahasia. Hal ini dapat diantisipasi melalui semacam perjanjian bahwa sesuai dengan kode etik yang berlaku, maka mediator tidak dapat dituntut untuk suatu rahasia yang diberikan selama proses.

e. Mediator bersifat netral dan sebagai penengah

Dalam konteks ini, peran seorang mediator hanya memfasilitasi prosesnya saja dan isinya tetap menjadi milik para pihak yang bersengketa. Mediator hanyalah berwenang mengontrol 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.

D. Peran Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan dan mengembangkan administrasi pertanahan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, penyelesaian masalah pertanahan merupakan salah satu fungsi yang menjadi kewenangan BPN. Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi

oleh BPN perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Bahwa dalam rangka menetapkan langkah dan arah dalam menangani dan menyelesaikan sengketa, konflik dan perkara Pertanahan secara efektif telah ditetapkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kebijakan dan Strategi Kepala BPN Republik Indonesia Menangani dan Menyelesaikan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan Tahun 2009, di mana sistem penanganan masalah pertanahan dengan berpedoman kepada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan. Salah satu metode penyelesaian kasus pertanahan ditetapkan melalui mediasi di mana mekanisme pelaksanaan mediasi diatur di dalam Petunjuk Teknis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 05/JUKNIS/D.V/2007 (Keputusan Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007) tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi yang dikeluarkan di Jakarta pada tanggal 31 Mei 2007.

Adapun prosedur penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme mediasi oleh BPN dimulai dengan adanya pihak penggugat melaporkan gugatannya di Kantor BPN. Terhadap laporan tersebut, bagian Tata Usaha lalu membuat surat rekomendasi yang ditujukan kepada Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara guna ditanganinya permasalahan. Kemudian Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara membuat

surat pemanggilan kepada para pihak yang bersengketa guna diadakannya negosiasi-negosiasi untuk mencapai titik temu kesepakatan. Setelah adanya kesepakatan dari para pihak untuk dilaksanakannya penyelesaian masalah melalui lembaga mediasi, maka Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara membuat suatu Berita Acara guna dilaksanakan mediasi. Setelah dibuatnya Berita Acara, maka pihak mediator dalam hal ini adalah BPN akan mengadakan mediasi dengan kedua belah pihak yang sedang bersengketa guna mendapatkan putusan yang saling menguntungkan dari kedua belah pihak. Apabila kedua belah pihak yang bersengketa sepakat dengan putusan yang diberikan oleh seorang mediator, maka putusan tersebut akan ditindaklanjuti. Adapun penindaklanjutan putusan tersebut dengan perbuatan-perbuatan administrasi yaitu penyelesaian sengketa itu sendiri. Adapun fungsi dari perjanjian perdamaian, Berita Acara, notulis, maupun laporan tersebut merupakan dokumen tertulis sebagai dasar pertimbangan kepala BPN untuk merumuskan putusan penyelesaian sengketa yang diterima BPN, sedangkan realisasi fisik maupun administrasinya yaitu perubahan data sebagai akibat dari penyelesaian sengketa tersebut dilakukan oleh BPN. Terhadap Putusan mediasi harus ditandatangani oleh para pihak, mediator, dan saksi-saksi.³⁴

Penanganan masalah pertanahan melalui lembaga mediasi oleh BPN biasanya didasarkan dua prinsip utama, yaitu:

³⁴ Herwandi, *Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi di Kantor Pertanahan Jakarta Utara*, Tesis, Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hal.70-72.

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

Sebagai mediator, BPN mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan, dan mengatur pengungkapan emosi. Hal ini sesuai dengan peran mediator yakni membantu para pihak memprioritaskan persoalan-persoalan dan menitikberatkan pembahasan mengenai tujuan dan kepentingan umum. Mediator akan sering bertemu dengan para pihak secara pribadi. Sebagai wadah informasi antara para pihak, mediator akan mempunyai lebih banyak informasi mengenai sengketa dan persoalan-persoalan dibandingkan para pihak dan akan mampu menentukan apakah terdapat dasar-dasar bagi terwujudnya suatu kesepakatan.³⁵

E. Landasan Teoretis

1. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu:

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);

³⁵ Gary Goodpaster, *Tinjauan terhadap Penyelesaian Sengketa dalam Seri Dasar –Dasar Hukum Ekonomi Arbitrase di Indonesia*, Ghaila Indonesia, Jakarta, 1995, hal.16.

- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Ketika berbicara mengenai sejauh mana efektivitas hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu dimengerti atau tidak dimengerti dan ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum dimengerti dan ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto di atas yang menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu faktor hukumnya sendiri (undang-undang), faktor penegak hukum (pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum), faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat (lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan), faktor kebudayaan (sebagai hasil karya,

cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup).

Menurut Soerjono Soekanto, ukuran efektivitas pada faktor yang pertama mengenai hukum atau undang-undangnya adalah sebagai berikut.

- a. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis;
- b. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan;
- c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi;
- d. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada faktor kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya di sini meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan bergantung pada hal berikut.

- a. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada;
- b. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan;
- c. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat;
- d. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada faktor ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Prasarana tersebut secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah ada atau tidaknya, cukup atau kurangnya, baik atau buruknya prasarana yang telah ada.

Pada faktor yang keempat ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

- a. Mengerti dan memahami aturan yang ada;
- b. Penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan yang ada;
- c. Penyebab masyarakat mematuhi aturan yang ada.

Sedangkan untuk faktor yang kelima yakni mengenai kebudayaan sebagai kebiasaan yang dilakukan masyarakat mengenai perlakuan terhadap adanya suatu aturan. Hal tersebut dapat dilihat ada atau tidaknya suatu perlakuan terhadap aturan yang dijadikan kebiasaan oleh masyarakat, baik kebiasaan baik atau yang bertentangan dengan aturan.

2. Teori Keadilan

Berbagai mazhab mulai dari mazhab teori hukum alam sampai pada mazhab teori hukum pembangunan, progresif, dan integratif seluruhnya menitikberatkan bahwa hukum harus bertumpu pada suatu keadilan. Bahkan sejak dicetuskannya teori hukum alam pada zaman Socrates hingga Francois Geny, sudah menitikberatkan keadilan sebagai mahkota hukum (*the search for justice*).³⁶

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Prinsip konsepsi keadilan adalah menunjukkan hak-hak dan kewajiban dasar serta menentukan pemetaan yang layak, hal ini mempengaruhi problem-problem efisiensi, koordinasi, dan stabilitas. Keadilan punya prioritas tertentu menjadi kebajikan utama dari institusi.³⁷

Keadilan dalam fenomena sosiologis, tidak lagi bersifat individual, namun struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sangat tergantung pada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil, jika ada ketidakadilan sosial,

³⁶ Marwan Effendy, *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan Perbandingan, dan Harmonisasi Hukum Pidana*, Gaung Persada Press Group, Jakarta, 2014, hal. 74 .

³⁷ John Rawls, *Teori Keadilan Dasar – Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara “A Theory of Justice”*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hal. 3-7.

maka struktur sosial yang tidak adil. Hal inilah yang dimaksudkan dengan keadilan sosial. Keadilan sosial ditujukan untuk memaksimalkan perkembangan individu dan kelompok. Dengan keadilan sosial inilah yang membuka kemungkinan pilihan pada nilai dan kepentingan oleh negara dalam merumuskan kebijakan, sekaligus menjadi arahan utama dalam keadaan apa sebuah peraturan dikeluarkan dengan substansi hukum berkarakter individual dan dalam hal apa peraturan yang dikeluarkan memuat substansi nilai kolektif.³⁸

3. Negosiasi

Negosiasi adalah suatu proses tawar-menawar atau pembicaraan untuk mencapai suatu kesepakatan terhadap masalah tertentu yang terjadi di antara para pihak. Menurut Fisher dan Ury, negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda. Negosiasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa untuk mendiskusikan penyelesaiannya tanpa keterlibatan pihak ketiga penengah yang tak berwenang mengambil keputusan (mediasi) maupun pihak ketiga pengambil keputusan (arbitrase dan litigasi).³⁹

Pada prinsipnya, konsep ini menjelaskan bahwa konflik terjadi karena posisi-posisi para pihak yang tidak selaras dan adanya perbedaan-

³⁸ Winahyu Erwiningsih dan Fakhriyasa Zalili Sailan, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, Malang, Intelegensia Media, 2018, hal. 78.

³⁹ Maskur Hidayat, *Strategi & Taktik Mediasi Berdasarkan Perma no.1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Jakarta Kencana, Jakarta, 2016, hal. 13-14.

perbedaan di antara para pihak. Para penganjur teori ini berpendapat bahwa agar sebuah konflik dapat diselesaikan, para pelaku harus mampu memisahkan perasaan pribadinya dengan masalah-masalah dan mampu melakukan negosiasi berdasarkan kepentingan dan bukan pada posisi yang sudah tetap. Berhasil atau tidaknya suatu sengketa diselesaikan melalui negosiasi sangat dipengaruhi oleh ketepatan pemilihan teknik negosiasi dan pemahaman terhadap prinsip negosiasi.⁴⁰

4. Mediasi

Menurut Takdir Rahmadi mengartikan mediasi sebagai berikut:⁴¹

“Suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutuskan. Pihak netral tersebut disebut dengan mediator dengan tugas memberikan bantuan prosedural dan substansian.”

Mediasi dapat memberikan beberapa keuntungan penyelesaian sebagai berikut.⁴²

- a. “Mediasi diharapkan dapat menyelesaikan sengketa dengan cepat dan relatif murah dibandingkan membawa perselisihan tersebut ke pengadilan atau arbitrase.
- b. Mediasi akan memfokuskan para pihak pada kepentingan mereka secara nyata dan pada kebutuhan emosi atau psikologis mereka, jadi bukan hanya hak-hak hukumnya.

⁴⁰ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 12.

⁴¹ *Ibid*, hal. 8.

⁴² Gatot P Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal. 139.

- c. Mediasi memberikan kesempatan para pihak untuk berpartisipasi secara langsung dan secara informal dalam menyelesaikan perselisihan mereka.
- d. Mediasi memberi para pihak kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap proses dan hasilnya.
- e. Mediasi dapat mengubah hasil, yang dalam litigasi dan arbitrase sulit diprediksi, dengan suatu kepastian melalui konsensus.
- f. Mediasi memberikan hasil yang tahan uji dan akan mampu menciptakan saling pengertian yang lebih baik di antara para pihak yang bersengketa karena mereka sendiri yang memutuskannya.
- g. Mediasi mampu menghilangkan konflik atau permusuhan yang hampir selalu mengiringi setiap putusan yang bersifat memaksa yang dijatuhkan oleh hakim dipengadilan atau arbiter di arbitrase.

F. Kerangka Pikir

Tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai dan arti penting dalam kehidupan, baik secara individu maupun kelompok. Keberadannya terbatas, sedangkan di sisi lain kebutuhan manusia akan tanah terus meningkat. Hal ini menimbulkan terjadinya benturan kepentingan yang dapat menimbulkan sengketa pertanahan. Permasalahan pertanahan

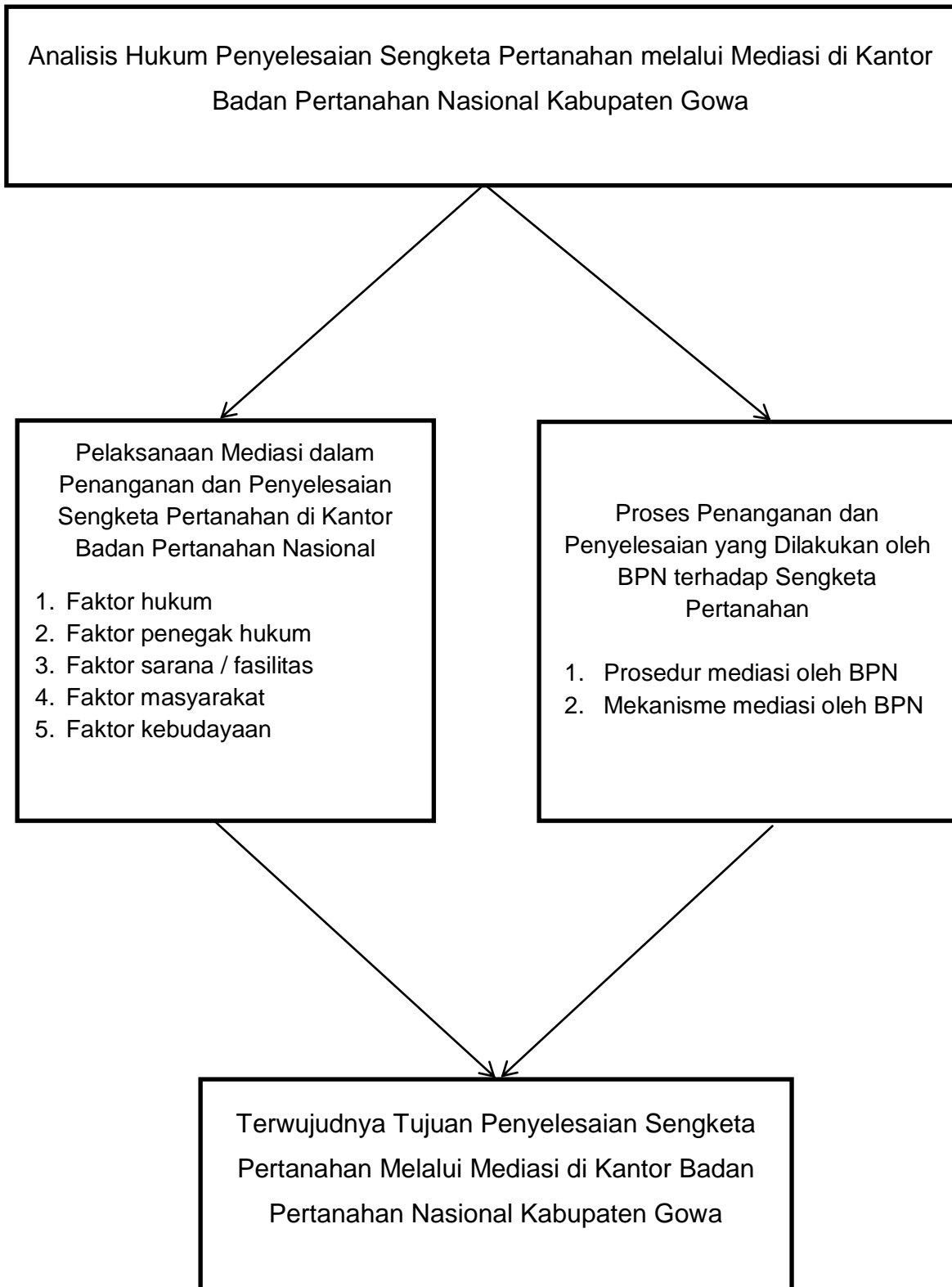
merupakan suatu permasalahan yang rumit dan berbuntut panjang jika tidak segera diselesaikan.

Penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu litigasi dan nonlitigasi. Cara penyelesaian melalui jalur litigasi dapat dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri, sedangkan penyelesaian melalui jalur nonlitigasi dapat dilakukan dengan cara negosiasi, konsiliasi, arbitrase, dan mediasi. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur nonlitigasi khususnya mediasi, berpedoman pada Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011.

Dalam melaksanakan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi terkadang menemui beberapa hambatan/kendala. Oleh karena itu, diperlukan suatu upaya untuk mengatasi hambatan/kendala tersebut yang akan menghasilkan dua keputusan, yaitu kesepakatan atau sebaliknya (tidak sepakat). Jika penyelesaian sengketa melalui mediasi tidak ditemukan kata sepakat, maka para pihak dapat melanjutkan atau menyelesaikan sengketanya di pengadilan. Sebaliknya, jika penyelesaian sengketa melalui mediasi tersebut menghasilkan kata sepakat, maka dapat ditindaklanjuti dari hasil keputusan mediasi tersebut.

Kerangka pemikiran di atas tertuang dalam bagan sebagai berikut.

Bagan 1 Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Sumber Daya Manusia di Kantor Badan Pertanahan Nasional adalah para Pejabat Kementerian Kantor Pertanahan, tim pengolah, mediator dari Kementerian atau Kantor Pertanahan.
2. Sarana dan Prasarana adalah penunjang fasilitas yang tidak bergerak.
3. Peserta Mediasi adalah para pihak terkait, tim pengolah, pejabat kementerian kantor pertanahan, mediator dan pakar atau ahli yang terkait dengan sengketa.
4. Notulen adalah catatan singkat mengenai jalannya mediasi serta hal yang dibicarakan dan diputuskan para pihak yang ditandatangani oleh Mediator dan Notulis.
5. Berita Acara adalah dokumen yang memuat pokok masalah, kronologi, uraian masalah, dan hasil mediasi.
6. Nilai adalah konsep umum tentang sesuatu yang dianggap baik, patut, layak, pantas dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari dan menjadi pedoman kehidupan bersama dalam masyarakat.
7. Lingkungan adalah kondisi sekitar yang mempengaruhi perkembangan dan tingkah laku seseorang.
8. Tingkat Pendidikan adalah suatu kondisi jenjang pendidikan yang dimiliki oleh seseorang melalui pendidikan formal yang dipakai oleh pemerintah serta disahkan oleh departemen pendidikan.