

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kasus pertanahan di Indonesia merupakan isu yang kompleks dan krusial, terutama dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap tanah untuk berbagai kepentingan seperti pertanian, perumahan, dan pembangunan infrastruktur. Konflik-konflik ini secara umum seringkali disebabkan oleh tumpang tindih kepemilikan, penerbitan sertifikat ganda, hingga penguasaan tanah yang tidak merata, sehingga memerlukan mekanisme penyelesaian yang tepat untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum.

Pertambahan jumlah penduduk, kelangkaan persediaan tanah, tingginya angka kemiskinan, serta sempitnya lapangan pekerjaan akibat dari banyak penguasaan tanah oleh pihak swasta serta kurangnya akses dan aset tanah untuk rakyat miskin merupakan beberapa faktor yang menjadikan naiknya angka konflik dan sengketa pertanahan.¹ Perkembangan zaman yang semakin diikuti dengan masifnya pembangunan kini telah mengubah alih fungsi tanah sehingga dapat menyebabkan terjadinya sengketa pertanahan yang disebabkan oleh adanya benturan kepentingan dalam pengelolaan tanah.

Konflik agraria merupakan masalah yang klasik dan telah berlangsung lama, bahkan tahunan atau bahkan dari puluhan tahun yang lalu. Berdasarkan data konflik agraria dari Komnas HAM, terdapat 2.639 kasus yang tercatat hingga Agustus 2024. Kasus tersebut terdiri dari berbagai macam konflik agraria mulai dari pertentangan klaim atas penguasaan, pemanfaatan, dan kepemilikan sumberdaya agraria, termasuk tanah, hutan, dan lahan yang dimanfaatkan untuk proyek infrastruktur, perkebunan, pertambangan, dan energi.²

Masalah sengketa dan konflik pertanahan adalah hal yang rumit, karena untuk mencegah, menangani, dan menyelesaikannya perlu memperhatikan berbagai faktor, baik yang berkaitan dengan hukum maupun yang tidak. Sering kali dalam menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan, terjadi dilema antara berbagai kepentingan yang semuanya penting.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (Selanjutnya disebut dengan UUPA) merupakan aturan hukum utama yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada masyarakat baik itu hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak untuk memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang

¹ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah: Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, hlm. 45.

² Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Catatan Akhir Tahun 2024 Hak Asasi Manusia Di Indonesia, https://www.komnasham.go.id/files/20241210-catatan-akhir-tahun-2024-hak-asasi-%24WSV79CZD.pdf?utm_, diakses pada 15 Januari 2025.

tidak termasuk ke dalam hak-hak tersebut maka akan ditetapkan aturan lain serta hak-hak yang sifatnya sementara untuk membatasi sifat-sifat tersebut.³

Hadirnya UUPA bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia terhadap permasalahan tanah, namun tidak dapat dipungkiri bahwa banyaknya angka populasi penduduk dengan kepentingan dan kebutuhan yang beragam terhadap tanah tentu seringkali menimbulkan problematika hingga saat ini. Problematika di bidang tanah merupakan isu fundamental yang menjadi prioritas dalam proses penyelesaiannya.

Permasalahan di bidang pertanahan atau konflik agraria dipengaruhi oleh berbagai faktor dimana kenyataan ini mengakibatkan berbagai permasalahan pertanahan menjadi eskalasi yang tinggi. Salah satu masalah umum yang sering terjadi adalah penerbitan sertifikat ganda yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih terhadap kepemilikan atas tanah. Dalam laporan hasil pemantauan yang dilakukan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) tercatat sedikitnya terjadi 241 letusan konflik agraria yang terjadi sepanjang tahun 2023.⁴ Letusan konflik tersebut mayoritas berkaitan dengan perkebunan-agribisnis, bisnis properti, tambang dan proyek infrastruktur. Dalam hal ini tercatat ada 108 letusan konflik agraria yang diakibatkan oleh perusahaan perkebunan atau 44% dari total letusan konflik yang terjadi sepanjang tahun.

Penyelesaian konflik pertanahan membutuhkan upaya yang tidak mudah karena perlu pemahaman mengenai akar atau sumber konflik, faktor pendukung serta faktor pencetusnya sehingga kemudian dapat dirumuskan solusinya. Sejauh ini penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu:⁵

- a. Penyelesaian secara langsung oleh para pihak melalui musyawarah;
- b. Penyelesaian dengan membuat kesepakatan tertulis dan disetujui oleh para pihak; dan
- c. Penyelesaian melalui badan peradilan.

Dalam menyelesaikan kasus pertanahan umumnya harus diselesaikan secara tuntas dengan hasil akhir yang memberikan solusi terhadap konflik. Hal tersebut sejalan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian kasus Pertanahan sebagai bentuk penanganan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan.

Awal mula dasar bagi pelaksanaan penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan melalui jalur non litigasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui

³ Jimmy Joses Sembiring, 2010, *Panduan Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visi Media, hlm. 4

⁴ Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023, *Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita Dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*, Laporan Tahunan Agraria 2023, hlm. 8

⁵ Kuswanto, 2017, *Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Kasus Tumpang Tindih Kepemilikan Atas Sebidang Tanah di Badan Pertanahan Nasional/ATR Kabupaten Kudus*, Jurnal Akta, Vol. 4, No. 1, hlm. 15.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), dengan dibentuknya Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Pembentukan deputi ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan telah menjadi kebutuhan mendesak yang memerlukan perhatian khusus, sekaligus mencerminkan keyakinan bahwa tidak semua kasus harus diselesaikan melalui pengadilan.⁶

Sejak ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, kewenangan dan struktur kelembagaan pertanahan di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Peraturan tersebut semula menetapkan BPN sebagai lembaga pemerintah non-departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Namun dalam perkembangannya, fungsi dan kewenangan BPN dilebur ke dalam Perpres Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR), yang kemudian disempurnakan kembali dalam Perpres Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Terakhir, struktur dan fungsi Kementerian ATR diperbarui melalui Perpres Nomor 176 Tahun 2024 Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang saat ini menjadi dasar hukum terbaru dalam penyelenggaraan urusan agraria dan tata ruang, termasuk penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan. Perubahan regulasi ini mencerminkan upaya pemerintah untuk memperkuat kelembagaan di bidang pertanahan secara lebih terintegrasi dan adaptif terhadap dinamika sengketa dan konflik agraria di Indonesia.

Kewenangan BPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan dipertegas dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Peraturan ini mengatur secara rinci prosedur penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi, penelitian kasus, gelar kasus, dan rapat koordinasi, sehingga memperkuat efektivitas dan transparansi dalam penanganan sengketa.

Sejalan dengan regulasi tersebut di atas, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah turut memperkuat peran BPN dalam penyelesaian sengketa pertanahan, khususnya melalui pelimpahan kewenangan guna mendukung efektivitas pelayanan dan penanganan kasus pertanahan di Indonesia.

Mediasi merupakan salah satu prosedur penyelesaian sengketa yang termasuk kedalam kategori non litigasi atau alternatif penyelesaian sengketa dimana terdapat pihak yang bertindak sebagai mediator untuk berkomunikasi dengan para pihak sehingga setiap pandangan dari para pihak yang bersengketa dapat dipahami dan dibuat berdamai, dengan tetap tanggungjawab utama untuk mencapai perdamaian tetap berada di tangan para pihak.⁷ Salah satu prinsip utama dalam proses mediasi adalah bahwa semua pihak berpartisipasi secara sukarela, dengan pendekatan yang sederhana dan berperan sebagai pihak netral yang membantu

⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Op.Cit.*, hlm 7.

⁷ Frans Hendra Winarta, 2013, *Hukum Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 16.

serta memfasilitasi proses mediasi hingga tuntas. Mediator bertugas sebagai pengarah dan pengawas yang memastikan jalannya mediasi berjalan lancar dan sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku.

Adanya PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang mengatur bahwa setiap perkara perdata yang diajukan ke pengadilan harus melalui tahapan mediasi terlebih dahulu sebelum masuk ke tahap pemeriksaan pokok perkara. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), yang menyatakan bahwa “Hakim wajib menunda pemeriksaan perkara dan terlebih dahulu memerintahkan para pihak untuk menempuh mediasi”. Hal ini memberikan dasar normatif bahwa jalur non litigasi melalui mediasi menjadi bagian penting dari sistem peradilan perdata, termasuk dalam mendorong penyelesaian sengketa agraria secara damai. Keberadaan PERMA ini juga memperkuat legitimasi pendekatan mediasi, baik yang dilakukan di pengadilan maupun di luar pengadilan seperti yang dilakukan oleh BPN.

Dalam proses mediasi sengketa pertanahan dilakukan oleh BPN berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan yang menjadi dasar kewenangan BPN sebagai mediator yang memfasilitasi para pihak dalam memberikan kepastian hukum dan keadilan terkait penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang menjadi objek sengketa pertanahan.

Kantor Pertanahan Kota Parepare dalam hal ini menunjukkan tren peningkatan jumlah pengaduan kasus pertanahan yang diselesaikan melalui jalur non litigasi dalam tiga tahun terakhir (2022–2024). Dibandingkan dengan kantor pertanahan lainnya di wilayah Sulawesi Selatan, Kantor Pertanahan Kota Parepare memiliki karakteristik tersendiri yaitu wilayah administrasi yang relatif kecil namun padat, dengan dinamika kepemilikan tanah yang kompleks akibat perkembangan kawasan perdagangan, permukiman, dan pelabuhan. Kompleksitas ini memicu berbagai sengketa yang unik, terutama yang melibatkan klaim waris, sengketa batas, dan tumpang tindih hak atas tanah. Berdasarkan hasil informasi data yang didapatkan dari Kantor Pertanahan Kota Parepare sejak tahun 2022 hingga Agustus 2024 telah menangani beberapa pengaduan kasus pertanahan melalui mediasi dengan uraian sebagai berikut.

Tabel 1. Jumlah Pengaduan Kasus Pertanahan melalui Mediasi di Kota Parepare Tahun 2022-2024 (per bulan Agustus)

No	Tahun	Pengaduan	Hasil Mediasi		Persentase Keberhasilan
			Berhasil	Tidak Berhasil	
1	2022	23	7	16	30,43%
2	2023	38	12	26	31,58%
3	2024	16	6	10	62,5%
Jumlah		77	25	52	32,47%
Persentase			32,47%	67,53%	

Sumber: Data Kantor Pertanahan Kota Parepare

Dalam uraian Tabel 1 tersebut di atas, dapat dilihat bahwa dalam waktu 3 tahun terakhir dari total 77 pengaduan kasus pertanahan yang diterima oleh Kantor Pertanahan Kota Parepare selama periode 2022 hingga Agustus 2024, sebanyak 25 kasus atau sekitar 32,47% berhasil diselesaikan melalui mediasi, sedangkan 52 perkara atau sekitar 67,53% tidak berhasil mencapai kesepakatan. Dari total pengaduan tersebut, banyak di antaranya merupakan kasus berat seperti tumpang tindih sertifikat, sengketa batas tanah, sengketa waris, serta penguasaan fisik oleh pihak ketiga. Tingginya persentase mediasi yang tidak berhasil ini menunjukkan bahwa penyelesaian kasus pertanahan melalui jalur non-litigasi di Parepare masih menghadapi hambatan signifikan sehingga masih memerlukan evaluasi lebih lanjut. Persentase mediasi yang tidak berhasil jauh lebih tinggi dibandingkan yang berhasil, hal ini menunjukkan bahwa penyelesaian kasus pertanahan melalui jalur non litigasi di Parepare masih menghadapi hambatan yang signifikan sehingga masih memerlukan evaluasi lebih lanjut.

Penyelesaian kasus pertanahan melalui jalur non litigasi atau dalam hal ini mediasi sepatutnya telah menjadi alternatif untuk para pihak yang bersengketa utamanya di Kantor Pertanahan Kota Parepare untuk menghindari sengketa dan konflik yang berkepanjangan. Namun realita terhadap penyelesaian kasus pertanahan ini masih belum mampu diselesaikan secara damai atau berhasil melalui proses mediasi. Peneliti akan mengkaji lebih lanjut mengenai pelaksanaan proses penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi dan meneliti faktor yang menyebabkan angka mediasi yang tidak berhasil di Kantor Pertanahan Kota Parepare.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional?
2. Apa saja faktor yang menyebabkan penyelesaian kasus pertanahan melalui proses mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare tidak berhasil mencapai kesepakatan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menguraikan penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional.
2. Untuk menganalisis dan menguraikan faktor yang menyebabkan penyelesaian kasus pertanahan melalui proses mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare tidak berhasil mencapai kesepakatan.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum dan khususnya di bidang hukum agraria terkait dengan penyelesaian kasus pertanahan melalui jalur non litigasi, yakni mediasi yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan.
 - b. Untuk digunakan lebih lanjut pada penelitian berikutnya di bidang hukum perdata khususnya kasus pertanahan melalui jalur non litigasi serta menambah literatur kepustakaan dengan isu hukum terkait.
2. Manfaat Praktis
 - a. Untuk mengembangkan manfaat ke praktisi, institusi, aparat penegak hukum serta masyarakat dan membangun pola pikir mahasiswa lainnya pada jenjang yang sama atau instansi lain yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini.
 - b. Untuk memberikan manfaat kepada praktisi, institusi, aparat penegak hukum serta masyarakat untuk lebih memahami terkait mekanisme penyelesaian kasus pertanahan melalui jalur non litigasi atau mediasi oleh badan pertanahan nasional khususnya kantor pertanahan kota parepare.

D. Orisinalitas Penelitian

1. Skripsi yang ditulis Fadhlhan Surianto pada Tahun 2024

Nama Penulis	: Fadhlhan Surianto	
Judul Tulisan	: Peranan Kantor Pertanahan Kota Parepare Sebagai Mediator Dalam Menanggulangi Sengketa Pertanahan	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2024	
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Penelitian Saat Ini
Isu dan Permasalahan	1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan peran Kantor Pertanahan Kota Parepare dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi. 2. Untuk menganalisis dan menguraikan permasalahan dan upaya yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Parepare dalam menyelesaikan sengketa tanah melalui mediasi.	1. Untuk menganalisis sejauh mana penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional dapat mewujudkan kepastian hukum bagi para pihak. 2. Untuk menganalisis faktor-faktor penyebab kegagalan kesepakatan dalam mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare, serta relevansinya dengan prinsip hukum responsif dalam praktik penyelesaian sengketa.
Metode Penelitian	Empiris	Empiris
Hasil & Pembahasan	Membahas mengenai penyelesaian sengketa melalui mediasi yang dilakukan secara umum, dimana terdapat beberapa	Membahas mengenai mekanisme mediasi telah dijalankan sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21

	kasus yang gagal diselesaikan suatu permasalahan seperti sengketa batas tanah, sengketa hak atas tanah, dan sengketa waris. Hal ini disebabkan oleh adanya cacat administrasi maupun cacat yuridis, dimana terdapat beberapa masalah baru yang belum memiliki kekuatan hukum tetap sehingga sebagian pihak masih memegang teguh pada keyakinan yang apa mereka anggap benar. Kemudian mengenai upaya Kantor Pertanahan Parepare dalam menyelesaikan sengketa yaitu dengan di butuhkan jaminan kepastian hukum serta kecakapan para pihak yang berwewenang dalam menangani kasus sengketa pertanahan melalui mediasi.	Tahun 2020, namun efektivitasnya masih rendah karena banyaknya kasus yang tidak berhasil mencapai kesepakatan. Selanjutnya faktor penyebab ketidakefektifan mediasi meliputi kurangnya kesadaran hukum masyarakat, tumpang tindih dokumen pertanahan, serta keterbatasan kewenangan BPN. Penyelesaian sengketa melalui mediasi oleh BPN di Kantor Pertanahan Kota Parepare belum optimal, sehingga diperlukan peningkatan kapasitas kelembagaan dan penguatan regulasi.
--	---	--

2. Skripsi yang ditulis Ahmad Rian Fathoni pada Tahun 2023

Nama Penulis	: Ahmad Rian Fathoni	
Judul Tulisan	: Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Jambi	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Universitas Jambi	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Penelitian Saat Ini

Isu dan Permasalahan	1. Untuk mengkaji dan menganalisis efektivitas proses mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan dan pelaksanaannya di Kantor Pertanahan Kota Jambi. 2. Untuk mengevaluasi dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat proses penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Jambi.	1. Untuk menganalisis sejauh mana penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Badan Pertanahan Nasional dapat mewujudkan kepastian hukum bagi para pihak. 2. Untuk menganalisis faktor-faktor penyebab kegagalan kesepakatan dalam mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare, serta relevansinya dengan prinsip hukum responsif dalam praktik penyelesaian sengketa.
Metode Penelitian	Empiris	Empiris
Hasil & Pembahasan	Membahas mengenai penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Jambi tidak cukup efektif karena hasil penyelesaian sengketa tidak menemukan kesepakatan sehingga penyelesaian sengketa dilanjutkan ke Pengadilan Negeri Jambi. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor penghambat sehingga menghambat jalannya proses mediasi untuk mencapai kesepakatan damai antara kedua belah pihak.	Membahas mengenai mekanisme mediasi telah dijalankan sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, namun efektivitasnya masih rendah karena banyaknya kasus yang tidak berhasil mencapai kesepakatan. Selanjutnya faktor penyebab ketidakefektifan mediasi meliputi kurangnya kesadaran hukum masyarakat, tumpang tindih dokumen pertanahan, serta keterbatasan kewenangan BPN. Penyelesaian sengketa melalui mediasi

		oleh BPN di Kantor Pertanahan Kota Parepare belum optimal, sehingga diperlukan peningkatan kapasitas kelembagaan dan penguatan regulasi.
--	--	--

E. Landasan Teori

1. Teori Hukum Responsif

Teori hukum responsif dikembangkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick sebagai respons terhadap keterbatasan hukum otonom yang cenderung kaku dan berorientasi pada aturan formal semata. Dalam konsepnya, Nonet dan Selznick membagi hukum ke dalam 3 (tiga) tipe utama, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Hukum represif berfungsi sebagai alat kekuasaan untuk menegakkan otoritas tanpa banyak ruang untuk diskresi, sedangkan hukum otonom mulai memisahkan hukum dari kepentingan politik dengan menekankan supremasi hukum dan independensi peradilan. Tetapi hukum otonom tetap memiliki keterbatasan karena masih terjebak dalam formalisme hukum yang tidak selalu relevan dengan kebutuhan masyarakat.⁸

Dalam paradigma hukum responsif, hukum harus mampu beradaptasi dengan perubahan sosial dan menjawab kebutuhan masyarakat. Hukum tidak boleh hanya menjadi instrumen statis yang tunduk pada prosedur yang kaku, tetapi harus menjadi alat yang fleksibel untuk menegakkan keadilan substantif. Ciri utama dari hukum responsif adalah adanya pergeseran fokus dari aturan-aturan formal menuju prinsip-prinsip dan tujuan hukum yang lebih luas, serta mengutamakan pendekatan populis dalam penerapan hukum. Nonet dan Selznick menekankan bahwa dalam sistem hukum responsif, keputusan hukum tidak hanya berdasarkan aturan yang ada, tetapi juga mempertimbangkan kepentingan publik, nilai-nilai sosial, dan dampak terhadap masyarakat.⁹

Hukum responsif mengakui bahwa hukum bukanlah entitas yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari institusi sosial yang berfungsi melayani masyarakat. Dalam konteks ini, hukum dianggap berhasil jika mampu menjembatani kepentingan yang beragam dan memberikan solusi yang adil, inklusif, dan adaptif terhadap perubahan sosial. Nonet dan Selznick menyoroti bahwa hukum yang terlalu tertutup dan hanya mengandalkan kepastian hukum prosedural akan kehilangan relevansinya dengan realitas sosial. Sebaliknya, hukum responsif memungkinkan adanya interpretasi hukum yang lebih fleksibel, sehingga mampu memberikan solusi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat tanpa kehilangan integritas hukumnya.¹⁰

⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2003, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*, (terjemahan Rafael Edy Bosco), Jakarta: Ford Foundation-HuMa, hlm. 23.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Sulaiman, Muhammad Nasir, 2023, *Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi*, Jurnal Ius Civile, Vol. 7, No.1, hlm. 96.

Dalam konteks penelitian ini, teori hukum responsif dapat digunakan untuk menganalisis peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Parepare dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur non litigasi. Sebagai lembaga negara yang bertanggung jawab dalam pengelolaan agraria dan penyelesaian sengketa tanah, BPN memiliki peran penting dalam menyesuaikan kebijakan dan mekanisme penyelesaian konflik agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

2. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian Hukum menurut Hans Kelsen merupakan bagian dari pendekatan hukum positivistik yang menekankan bahwa hukum adalah sistem norma yang disusun secara logis, hirarkis, dan bebas dari unsur-unsur non-yuridis seperti moralitas, politik, dan sosiologi. Dalam *Pure Theory of Law*, Kelsen menyatakan bahwa hukum harus dikaji secara "murni", yakni sebagai norma positif yang berlaku dalam tatanan masyarakat tertentu. Ia menegaskan bahwa teori hukum tidak seharusnya mempertimbangkan apa yang "seharusnya" menurut moral, melainkan fokus pada hukum "sebagaimana adanya" (*law as it is*), dengan tujuan menciptakan suatu sistem hukum yang konsisten dan dapat diprediksi.¹¹

Konsep inti Kelsen adalah bahwa hukum terdiri dari sejumlah norma yang disusun dalam struktur hierarkis, di mana setiap norma memperoleh sahnyanya dari norma yang memiliki tingkatan lebih tinggi, hingga mencapai norma dasar yang dikenal sebagai *Grundnorm*. Pada sistem ini, kepastian hukum dicapai ketika norma-norma hukum ditaati dan diterapkan secara konsisten sesuai prosedur dan kedudukannya dalam struktur hukum. Validitas suatu norma tidak bergantung pada efektivitas pelaksanaannya secara faktual, melainkan pada keterkaitannya dengan *Grundnorm* sebagai sumber legitimasi hukum.¹² Dengan demikian, kepastian hukum dapat terwujud jika suatu norma lahir dari proses legislasi atau administrasi yang sah, sesuai dengan tata urutan norma yang berlaku.

Kelsen juga memandang hukum sebagai ilmu normatif, bukan kausalitas seperti ilmu alam. Hukum tidak menjelaskan apa yang terjadi (*sein*), melainkan apa yang seharusnya dilakukan (*sollen*). Ini mencerminkan bahwa norma hukum memiliki sifat preskriptif, yang berarti dapat dilanggar namun tetap berlaku, berbeda dengan hukum alam yang bersifat deterministik. Dalam sistem hukum, pelanggaran terhadap norma justru menjadi bukti bahwa norma itu eksis dan berlaku karena dapat dikenai sanksi. Kelsen menggarisbawahi bahwa hukum tidak bersandar pada penilaian etis, tetapi pada legalitas formal, sehingga sistem hukum dapat berjalan dengan stabil, objektif, dan terukur.¹³

¹¹ Rajib Hassan, 2023, *Hans Kelsen and His Pure Theory of Law: The Great Mystery Revisited*, International Journal of Law Management and Humanities, Vol. 6, No. 6, hlm. 1309.

¹² Phil Edwards, 2025, *Hans Kelsen, international law and the 'primitive' legal order*, Jurisprudence, Vol. 1, No. 30, hlm. 3.

¹³ Rajib Hassan, *Loc.Cit.*

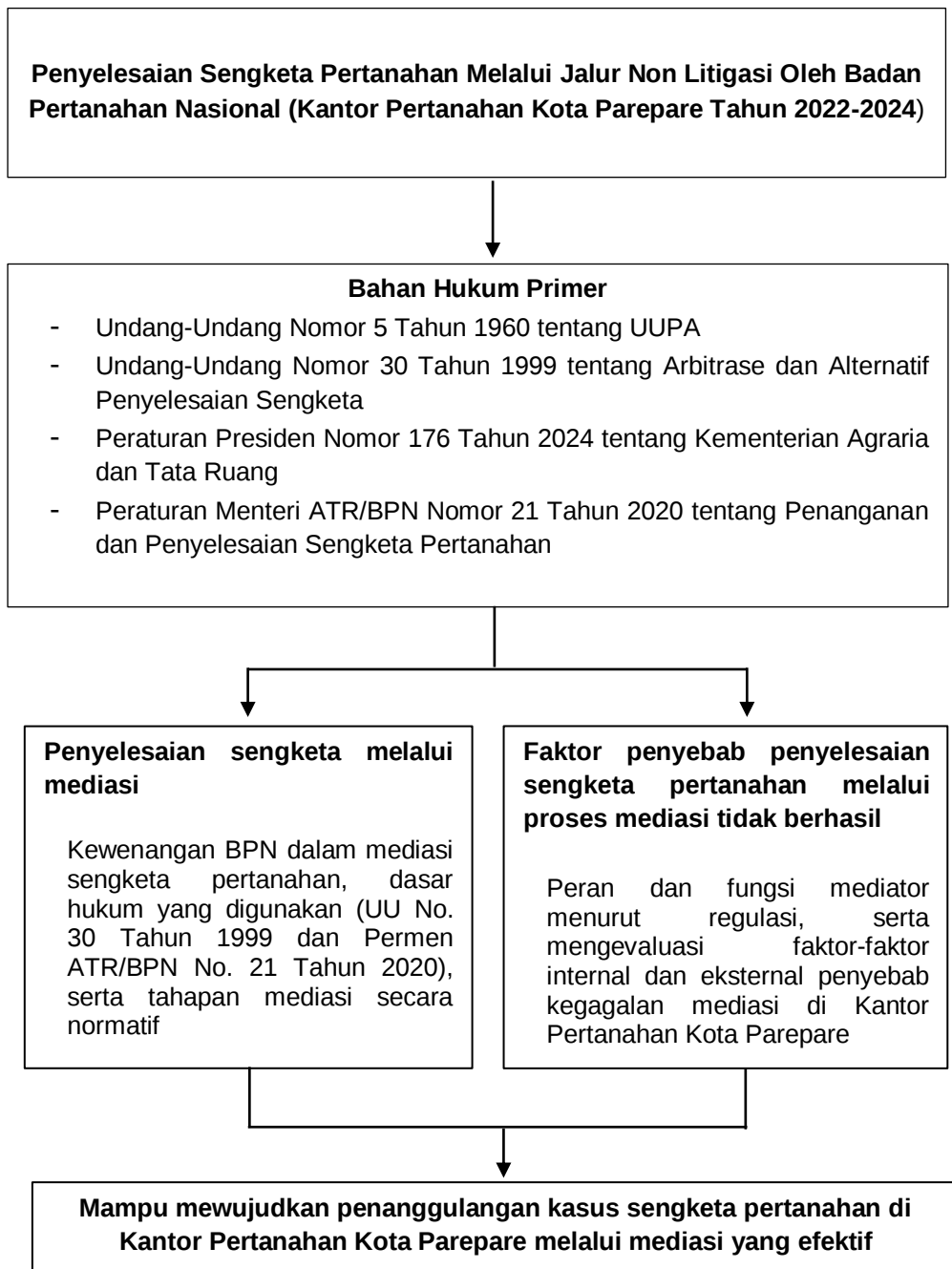
Teori kepastian hukum ini digunakan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Parepare sudah berjalan sesuai norma tertulis. Misalnya, apakah prosedur dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 telah dilaksanakan secara konsisten, apakah para mediator memiliki dasar kewenangan hukum yang sah, dan apakah hasil mediasi memiliki kekuatan hukum yang diakui. Dengan pendekatan Kelsenian, penelitian ini dapat menguji kesesuaian antara struktur norma (*das sollen*) dengan praktik penyelesaian sengketa (*das sein*) dalam konteks pertanahan.

F. Kerangka Pikir

Pada usulan penelitian Penyelesaian Kasus Pertanahan Melalui Jalur Non Litigasi oleh Badan Pertanahan Nasional (Studi Kantor Pertanahan Kota Parepare) akan ada dua variabel yang menjadi fokus yang dibahas. Pertama mengenai penyelesaian sengketa melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare dan kedua yaitu faktor yang menyebabkan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare tidak dapat berhasil mencapai kesepakatan.

Kedua variabel tersebut kemudian akan dikaji melalui uji indikator dengan menggunakan pendekatan yang dipilih oleh peneliti untuk mengetahui bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur non litigasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare. Selanjutnya akan ditampilkan dalam bagan kerangka pikir sebagai berikut.

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris. Penelitian empiris difokuskan untuk melihat hukum dalam artian nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.¹⁴ Penelitian hukum empiris adalah proses ilmiah yang bertujuan menemukan aturan, asas, dan prinsip hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang ada. Penelitian ini menekankan pada karakter preskriptif ilmu hukum, berbeda dengan penelitian deskriptif pada disiplin ilmu lainnya.¹⁵

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini akan dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kota Parepare. Berdasarkan pra penelitian yang dilakukan sebelumnya menunjukkan tingkat sengketa pertanahan yang diselesaikan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare.

C. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data hukum yang memiliki hubungan dengan permasalahan dan tujuan dari penelitian. Berikut ini merupakan bahan hukum yang digunakan:

1. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara langsung dengan beberapa informan kunci yang memiliki keterlibatan dalam proses penyelesaian sengketa pertanahan di Kota Parepare. Informan tersebut antara lain: (1) Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa pada Kantor Pertanahan Kota Parepare, yang memiliki kewenangan dan pengalaman langsung dalam menangani pengaduan sengketa tanah melalui jalur mediasi; (2) Kepala Kelurahan dari wilayah yang terdampak atau menjadi lokasi terjadinya sengketa pertanahan; dan (3) masyarakat atau pihak yang pernah terlibat langsung dalam proses mediasi di kantor pertanahan. Pemilihan informan dilakukan secara *purposive*, dengan mempertimbangkan relevansi posisi, pengalaman, dan keterlibatan dalam objek penelitian.¹⁶

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari berbagai sumber yang mendukung analisis mengenai efektivitas mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

¹⁴ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 174.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2024, *Metodologi Penelitian Hukum*, Bandung: Cendekia Press, hlm. 45.

¹⁶ Deassy J.A. Hehanussa, et.al., 2023, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: CV Media Utama, hlm.73.

- a. Dokumen yang terdiri dari data jumlah kasus mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare;
- b. Penelitian terdahulu, baik dalam bentuk jurnal ilmiah, skripsi atau tesis yang membahas terkait mediasi.
- c. Peraturan perundang-undangan, petunjuk teknis, standar operasional prosedur penyelesaian kasus pertanahan, serta kebijakan terkait dengan penyelesaian sengketa melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Parepare;
- d. Literatur terkait seperti buku atau artikel online yang membahas terkait penyelesaian sengketa melalui mediasi.

D. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan diperoleh dengan menggunakan metode pengumpulan data yang terdiri dari:

1. Studi Lapangan

Studi lapangan dalam penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data primer secara langsung dari lapangan. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah wawancara semi-terstruktur, yaitu wawancara dengan panduan pertanyaan terbuka yang memungkinkan peneliti mengeksplorasi lebih lanjut jawaban dari informan. Wawancara dilakukan secara langsung dengan mendatangi informan pada lokasi yang telah disepakati.

2. Studi Pustaka

Studi kepustakaan dilakukan dengan menggunakan metode inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, klasifikasi referensi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian.

E. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan proses yang melibatkan interaksi langsung dengan data, pengelompokan serta pemilahan data ke dalam unit-unit yang terstruktur, identifikasi pola-pola yang muncul, serta penentuan informasi penting yang dapat dipelajari. Seluruh tahapan ini bertujuan untuk menarik kesimpulan yang relevan dengan hasil penelitian.