

PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI
(STUDI DI KANTOR PERTANAHAN WILAYAH DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA)

TESIS



OLEH :

Nama : Bunga Desyana Pratami, SH
NPM :16921040

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2018**



PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI
(STUDI DI KANTOR PERTANAHAN WILAYAH DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA)

OLEH :

Nama : Bunga Desyana Pratami., S.H.

NPM : 16921040

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing

Dr. Winalyu Erwiningsih, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 09 Oktober 2018

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Zairin Harahap, S.H., M.Si.



PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI
(STUDI DI KANTOR PERTANAHAN WILAYAH DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA)

OLEH :

Nama : Bunga Desyana Peratami, S.H.
NPM :16921040

Telah diujikan dihadapan tim penguji dalam ujian akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Kamis tanggal 25 Oktober tahun 2018.

Pembimbing

Dr. Winahyu Erwiningsih, S.H.,M.Hum. Yogyakarta, 30 Oktober 2018

Anggota Penguji I

Dr. Julius Sembiring, S.H., M.PA. Yogyakarta, 29 Oktober 2018

Anggota Penguji II

Dr. Bambang Sutryoso, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 30 Oktober 2018

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Zahrin Harahap, S.H., M.Si.

Halaman Pernyataan

ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : **Bunga Desyana Pratami, S.H**

NIM : **16921040**

Adalah benar-benar mahasiswa Program Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah berupa tesis dengan judul :
“PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI (STUDI DI KANTOR PERTANAHAN WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)”. Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar-benar karya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur “*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*.”
3. Bahwa meskipun secara prinsip hal milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (termasuk pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima saksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif, untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pasca Sarjana Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

HALAMAN MOTTO

Maka sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan.

Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan.

Maka apabila engkau telah selesai (dari satu urusan), tetaplah bekerja keras untuk urusan yang lain.

Dan hanya kepada TUHANlah engkau berharap.

(Qs. Al-Asyrah, Ayat 5-8)

Dan sampaikanlah kabar gembira kepada orang-orang yang sabar, yaitu orang-orang yang apabila ditimpa musibah mereka berkata : “ Sesungguhnya kami milik ALLAH dan kepada-Nya kami kembali.”

(Qs. Al-Baqarah (2), Ayat 155)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah, kupersembahkan karya kecilku untuk orang-orang yang aku sayangi:

Orangtua penulis yang selalu memberikan dukungan moril dan materiil serta mendoakan setiap langkah penulis untuk mendapatkan Ridho dari Allah SWT.

Keluarga besar Moch. Khodirin yang selalu memberikan dukungan dan doa.

Guru dan dosen yang memberikan ilmu serta kesabaran dan doa selama penulis menuntut ilmu.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur kehadiran Allah SWT, atas segala karunia dan ridhonya, sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Tesis ini disusun untuk memenuhi gelar Magister Kenotariatan di Universitas Islam Indonesia.

Tesis penulis ini berjudul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul)” penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai gelar Magister Kenotariatan di Universitas Islam Indonesia.

Pada kesempatan ini penulis ingin menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya, kepada:

1. Yth. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Yth. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Yth. Bapak Dr. Zairin Harahap, S.H., M.Si selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Winahyu Erwiningsih, S.H., M. Hum selaku dosen pembimbing tesis dan Dosen di Universitas Islam Indonesia serta Notaris dan PPAT di Kabupaten

Sleman. Terimakasih banyak telah membimbing penulis dengan sabar, ilmu yang Ibu berikan sangat bermanfaat untuk penulis.

5. Yth. Dr. Jullius Sembiring., S.H., M.PA dan Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum selaku majelis penguji pada tesis ini, yang telah memberikan masukan-masukan, kritik dalam memperbaiki penulisan tesis ini.
6. Para dosen program Prodi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Seluruh staff TU Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia yang telah banyak membantu proses belajar selama penulis menuntut ilmu.
8. Ayah Soenarwan Hery Poerwanto dan Mama tercinta Rindiana Larasati, yang selalu memberikan do'a dan selalu memberikan semangat kepada penulis dalam menuntut ilmu, motifasi, arahan, bimbingan dan pada khususnya menyelesaikan tesis ini dengan baik.
9. Papa Yosea Widagyo dan Mama Badriyah yang selalu memberikan dukungan dan do'a kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
10. Seluruh keluarga besar Moch. Khodirin yang selalu memberikan do'a, motifasi, dan selalu membimbing penulis dalam mencari ilmu.
11. Adik-adiku Salwa, Via, Dinda, Laksma, Wafa dan Rafa yang memberikan semangat kepada penulis.
12. Sahabat-sahabatku yang selalu memberikan motifasi dan dorongan serta berjuang bersama-sama dalam menyelesaikan tesis ini.

13. Rekan-rekan khususnya angkatan V (lima), Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia.

Akhir kata “tiada gading yang tak retak”, demikian pula dengan penulisan tesis ini, sehingga masukan senantiasa diharapkan bagi pengembangan dan perbaikan dikemudian hari. Penulis senantiasa berharap agar penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Yogyakarta, 2 Oktober 2018



Bunga Desvana Pratami, S.H

ABSTRAK

Penelitian hukum empiris ini bertujuan untuk memahami tentang penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan mediasi pada sengketa pertanahan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dan faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi pada tiga Kantor Pertanahan tersebut diatas.

Penelitian lapangan dilakukan untuk meneliti bahan hukum primer dan sekunder. Untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara dengan responden dan narasumber. studi dukumenter dilakukan untuk memperoleh data berupa dokumen dan arsip yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi pada Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul sebagian aturan mengenai mediasi sudah diterapkan, namun ada sebagian lain yang belum sesuai dengan aturan, yaitu: *pertama*, ketentuan Pasal 38 ayat (2) PMATR/KBPN Nomor 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan yang menyatakan bahwa pelaksanaan mediasi paling lama 30 (tiga puluh) hari. Pada pelaksanaannya mediasi lebih dari 30 (tiga puluh) hari. *Kedua*, Pasal 39 ayat (1) PMATR/KBPN Nomor 11 tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan yang mengatur tentang peserta mediasi terdiri dari: tim pengolah, pejabat Kementerian, mediator, para pihak dan pakar atau ahli yang terkait. Dalam pelaksanaannya peserta mediasi cukup terdiri dari mediator dan para pihak, pakar atau ahli terkait dapat pula dihadirkan apabila diperlukan. faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yaitu: pihak yang tidak beriktikad baik memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulurkan waktu, pura-pura lupa atau ketidak jujuran dalam menyelesaikan sengketa, rendahnya tingkat partisipasi pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah, kurangnya Sumber Daya Manusia di kantor pertanahan, masih kurangnya tenaga mediator dan tidak ada sanksi yang tegas dari pihak BPN apabila terjadi kesengajaan salah satu pihak yang bersengketa menghambat proses mediasi, sehingga undangan pemanggilan mediasi hanya di anggap sebelah mata.

Kata Kunci: Penyelesaian sengketa, pertanahan, mediasi.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Orientasi Penelitian.....	7
E. Telaah Pustaka dan Kerangka Teori	12

F. Motode Penelitian	25
1. Sifat Penelitian	25
2. Obyek dan Subyek Penelitian	26
3. Lokasi Penelitian.....	26
4. Data Penelitian	27
5. Teknik Pengumpulan Data.....	31
6. Pendekatan Penelitian	32
7. Analisis Penelitian	31

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG SENGKETA PERTANAHAN, POLA PENYELESAIAN SENGKETA, MEDIASI DAN TINJAUAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/ KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENYELESAIAN KASUS PERTANAHAN.

A. Tinjauan Tentang Sengketa Pertanahan	34
1. Pengertian Sengketa.....	34
2. Sifat Perselisihan/Sengketa.....	35
3. Sengketa Pertanahan.....	37
4. Faktor Penyebab Sengketa Pertanahan	41
B. Penyelesaian Sengketa Pertanahan	43
1. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan.....	43
2. Penyelesaian Sengketa di Pengadilan	55
C. Tinjauan Umum Tentang Mediasi	59
1. Pengertian Mediasi	59

2. Prinsip-Prinsip Mediasi	60
D. Tinjauan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan	66
BAB III PELAKSANAAN MEDIASI DAN FAKTOR PENGHAMBAT DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA PERTANAHAN	
A. Pelaksanaan Mediasi Pada Sengketa Pertanahan Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul	75
B. Faktor Penghambat Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.....	89
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	95
B. Saran.....	96
DAFTAR PUSTAKA	98

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta	76
Tabel 2 : Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman	78
Tabel 3 : Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul	80
Tabel 4: Tabel Hasil Penyelesaian Sengketa melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.	91

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara agraris yang cukup luas, dengan luas daratan mencapai 1.913.578,68 ha atau 70% dari total luas Indonesia¹. Luasnya sektor pertanian tersebut, menjadikan tanah sebagai salah satu sumber kehidupan yang penting bagi masyarakat Indonesia. Selain untuk pertanian, tanah juga memiliki berbagai fungsi seperti untuk industri, mendirikan rumah, berkebun dan lainnya.

Besarnya pengaruh tanah terhadap kehidupan manusia, menjadikan hal yang penting bagi negara untuk mengatur dengan membentuk hukum yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat dengan menciptakan keadilan, ketertiban dan kepastian dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Pada tanggal 24 September 1960 Presiden Soekarno mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disingkat UUPA dengan tujuan mengatur mengenai eksistensi tanah di Indonesia sebagai bentuk upaya pemerintah melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya

¹ <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/05/1366/luas-daerah-dan-jumlah-pulau-menurut-provinsi-2002-2016.html>, diakses pada tanggal 1 Oktober 2018, Pukul 13.40 WIB.

kemakmuran rakyat. UUPA menciptakan hukum agraria nasional seperti dinyatakan dalam penjelasan umum UUPA, berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, sebagai hukum aslinya sebagian terbesar rakyat Indonesia.²

Ditinjau dari tujuan UUPA yang bercita-cita memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia tentunya tidak dapat dipungkiri bahwa dengan banyaknya penduduk Indonesia dengan kebutuhan dan kepentingan yang berbeda antara satu dengan yang lainnya tidak menimbulkan masalah terhadap penerapan UUPA sendiri. Hal ini terbukti dengan tingginya jumlah kasus tanah sebanyak 14.446 dalam lingkup perdata menempati urutan ke tiga setelah kasus perceraian sebanyak 19.645 dan perbuatan melawan hukum sebanyak 18.608 pada tahun 2017 berdasarkan data yang tercantum dalam direktori Website Mahkamah Konstitusi.³ Untuk kasus pertanahan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta sejak bulan September tahun 2016 sampai dengan bulan Maret tahun 2018 yang terdiri dari 4 (empat) sengketa dengan tipologi sengketa: sengketa waris, dan *overlap* (sebagian sengketa batas).⁴ Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman di tahun 2017 terdapat 11 sengketa dengan tipologi sengketa yaitu:

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 3-4.

³<http://badilum.mahkamahagung.go.id/publik/statistik-perkara/statistik-perkara-perdata/2512-statistik-perkara-perdata-klasifikasi-objek-sengketa-tanah-tahun-2017.html>, diakses pada tanggal 13 Maret 2017, Pukul 19.43 WIB.

⁴ Wawancara dengan Bapak Aziz Setiawan (Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan), pada Hari Kamis, 22 Maret 2018.

masalah kepemilikan, sengketa batas, sertipikat ganda, dan tumpang tindih.⁵ Disisi lain data yang terdapat di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul sejak bulan Oktober 2016 sampai dengan bulan Januari 2017 terdapat 8 sengketa, dengan tipologi sengketa sebagai berikut: permohonan pembagian waris, sengketa kepemilikan, dan sengketa batas.⁶

Setiap sengketa tanah memerlukan penyelesaian, baik dengan cara litigasi maupun non-litigasi. Penyelesaian sengketa non litigasi 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.⁷

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

⁵ Data yang di peroleh dari Bapak Wahyu Priyatno, Aptnh sebagai Anggota Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Sleman, pada Tanggal 24 Mei 2018.

⁶ Data yang diperoleh dari Ibu Hasti Susanti, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 14 Maret 2018.

⁷ Teguh Prasetyo dkk, *Hukum dan Undang-Undang Perkebunan*, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 156.

ADR. Menurut Philip D. Bostwick yang dikutip oleh Elza Syarif yang dimaksud ADR adalah:⁸

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

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.⁹ Dalam Pasal 1 peraturan ini, membedakan pengertian antara sengketa, konflik dan perkara pertanahan, sebagai berikut:

1. “Kasus Pertanahan adalah sengketa, konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan.
2. Sengketa Tanah yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang tidak berdampak luas orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.
3. Konflik tanah yang selanjutnya disebut konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
4. Perkara tanah yang selanjutnya disebut perkara adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.”

⁸ Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Cet. Ke-2, (Jakarta: PT. Gramedia, 2014), hlm. 247.

⁹ <http://www.bpn.go.id/PUBLIKASI/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Menteri-ATR-Kepala-BPN/peraturan-kepala-bpn-ri-nomor-11-tahun-2016-1270> , pada Tanggal 12 Januari 2017, pukul 15.10 WIB.

Untuk penyelesaian sengketa dan konflik dilakukan berdasarkan inisiatif dari Kementerian (peran pers dan pemda menjadi penting sebagai pewarta berita dan sebagai pelapor di samping fungsi monitoring internal Kementerian Agraria itu sendiri); atau Pengaduan masyarakat. Adapun sengketa dan konflik yang menjadi kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yaitu¹⁰:

1. “Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/atau perhitungan luas;
2. Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
3. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
4. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
5. Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan (alias sertifikat ganda, sebagaimana kerap dijumpai dalam praktik);
6. Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
7. Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
8. Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
9. Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
10. Penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau.
11. Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.”

Dalam hal sengketa atau konflik yang di ajukan bukan kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disingkat Kementerian ATR/BPN maka Kementerian ATR/BPN dapat mengambil inisiatif untuk memberi fasilitas penyelesaian sengketa atau konflik melalui mediasi. Berdasarkan permasalahan di atas penelitian ini

¹⁰ Pasal 11 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

meneliti tentang penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi (studi kasus di Kantor Pertanahan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas disampaikan dua hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian, yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul ?
2. Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan pokok permasalahan di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor

Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

D. Orisinalitas Penelitian

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

Pertama, penelitian tesis yang dilakukan oleh Agustina Sulistiani dengan judul “Analisis Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tanah Melalui Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa”¹¹ dengan rumusan masalah:

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi sebagai upaya hukum dalam penyelesaian sengketa pendaftaran hak atas tanah?
2. Apakah kendala dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa pendaftaran tanah melalui mediasi?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan ketertarikan masyarakat menggunakan jalur mediasi sebagai upaya hukum dalam menyelesaikan sengketa?

Penelitian yang penulis teliti mengenai:

¹¹ Agustina Sulistiani, “Analisis Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tana Melalui Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa”, *Tesis*, Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2016.

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?
2. Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?

Kedua, tesis yang disusun oleh Ririn Afria Susanti dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung”.¹² Tesis ini membahas permasalahan tentang:

1. Bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan melalui program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di Kantor Pertanahan Bandar Lampung?
2. Apakah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui melalui program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di kantor pertanahan Bandar Lampung?

Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penyusun meneliti tentang:

¹² Ririn Afria Susanti, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung”, *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2010.

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?
2. Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?

Penelitian ini lebih menekankan pada pelaksanaan mediasi pada sengketa pertanahan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016.

Ketiga, tesis yang disusun oleh Herwandi dengan Judul “Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara” membahas tentang:

1. Bagaimana peran Kantor Pertanahan Jakarta Utara dalam rangka menyelesaikan sengketa tanah secara mediasi?
2. Bagaimana upaya Kantor Pertanahan Jakarta Utara dalam rangka menyelesaikan sengketa tanah secara mediasi?

Berdasarkan hasil penelitian Herwandi dalam menjawab permasalahannya menyatakan bahwa Kantor Pertanahan Jakarta Utara berperan aktif dalam membantu para pihak dalam memahami perbedaan pandangan dan membantu para pihak yang bersengketa untuk mencapai

perdamaian melalui jalur mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Jakarta Utara. Mediasi pada Kantor Pertanahan Jakarta Utara berjalan secara prorasi dengan mengandalkan kreatifitas dan seni didalam gaya kepemimpinan masing-masing pejabat.¹³

Penelitian tesis ini ialah mengenai:

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?
2. Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?

Keempat, Jurnal Hukum yang ditulis oleh Nia Kurniati dengan judul “Mediasi-Abritase Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah”¹⁴ dalam penelitiannya mengkaji tentang:

1. Bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan diluar pengadilan?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan yang berkepastian hukum, bermanfaat dan berkeadilan?

¹³ Herwandi, “Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara”, *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, 2010.

¹⁴ Nia Kurniati, “*Mediasi-Abritase Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah*”, Jurnal Hukum, Volume 18 No. 3, Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, 2016, hlm. 198.

Hasil kesimpulannya bahwa sengketa tanah dapat diselesaikan diluar pengadilan dengan menggunakan cara mediasi atau arbitase, atau proses silang Mediasi-Arbitase, dan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan yang memenuhi asas kepastian hukum, asas kemanfaatan dan asas keadilan dengan bentuk nota kesepakatan yang disiapkan mediator dalam proses mediasi-arbitase para pihak yang bersengketa secara khusus mengikat dan final. Sedangkan perbedaan dengan penelitian yang akan disusun peneliti ialah pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan dan menganalisis terhadap faktor yang menghambat proses penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Selanjutnya, skripsi yang disusun oleh Isna Dwi Fatatun dengan judul "Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman tahun 2014-2015"¹⁵ dalam penelitiannya membahas permasalahan tentang:

1. Bagaimana persamaan dan perbedaan praktik penyelesaian sengketa mediasi yang ditempuh diluar pengadilan dan di pengadilan?

¹⁵ Isna Dwi Fatatun, "Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman tahun 2014-2015", Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016.

2. Apakah dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kantor Pertanahan Sleman sudah memenuhi keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak yang bersangkutan?

Penelitian penyusun menganalisis tentang:

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?
2. Apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?

E. Telaah Pustaka dan Kerangka Teori

1. Teori Sistem Hukum

Menurut Hans Kelsen sistem hukum adalah suatu sistem norma. Sistem norma dikatakan valid jika diperoleh dari norma yang lebih tinggi di atasnya, yang selanjutnya sampai pada tingkat dimana norma tersebut tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, ini yang disebut sebagai norma dasar.¹⁶ Secara sederhana menurut Hans Kelsen sistem norma disebut tatanan hukum adalah sistem dari jenis pendelegasian otoritas berdasarkan sistem hukum negara tersebut baik pembentukan

¹⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terj. Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm. 159.

norma oleh parlemen, atau lahir karena kebiasaan atau ditetapkan pengadilan.¹⁷

H.L.A. Hart berpendapat bahwa sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan-peraturan primer dan peraturan-peraturan sekunder. Peraturan primer adalah norma-norma perilaku; peraturan sekunder adalah norma mengenai norma-norma ini – bagaimana memutuskan apakah semua itu valid, bagaimana memberlakukannya.¹⁸

Lawrence M. Friedman dalam bukunya tidak memberikan definisi yang riil mengenai sistem hukum, M. Friedman mengemukakan¹⁹:

“Sistem hukum mempunyai subsistem-subsistem, kebanyakan di antaranya sesuai kesepakatan umum merupakan bagian dari sistem hukum. Mereka memiliki kesamaan dari segi bahwa semua itu adalah sistem, bahwa mereka beroperasi dengan norma-norma atau peraturan, dan bahwa semua terhubung dengan negara atau memiliki struktur otoritas yang bisa dianalogikan dengan perilaku negara.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi dan kultur saling berinteraksi. Struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. Substansi (peraturan-peraturan) adalah elemen lainnya. Struktur sebuah sistem yudisial terbayang ketika berbicara tentang jumlah para hakim, yuridiksi pengadilan, dan orang-orang yang terkait dengan berbagai jenis pengadilan. Sementara substansi tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana intitusi-institusi itu harus berperilaku. Struktur dan substansi adalah komponen-komponen riil dari sebuah sistem hukum, tetapi semua itu hanya merupakan rancangan, bukan sebuah mesin yang tengah bekerja. Kekuatan sosial yang menghidupkan, menggerakkan hukum – merusak di sini, memperbaharui di sana dan lain sebagainya yang dapat mempengaruhi sistem hukum itu sendiri disebut

¹⁷ *Ibid.*, hlm, 163.

¹⁸ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Cetakan ke VIII, Terj. M. Khozim, Sunt. Nurainun Mangunsong, (Bandung: Nusa Media, 2017), hlm. 16.

¹⁹ *Ibid.*, hlm, 12-18.

dengan kultur hukum. Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial.

Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari elemen tersebut. Pertama, tergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Struktur dan substansi merupakan ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan sosial dalam jangka panjang. Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka panjang dari tuntutan sosial. Kultur hukum juga bisa mempengaruhi tingkat penggunaan sistem hukum.”

Dengan demikian, menurut H.L.A. Hart syarat untuk eksistensi sebuah sistem hukum minimal ada dua. Di satu sisi peraturan-peraturan mengenai perilaku yang valid menurut kriteria validitas *ultimate* dalam sistem harus secara umum dipatuhi dan di sisi lainnya peraturan-peraturan pengakuannya yang menentukan kriteria validitas hukum dan peraturan perubahan dan adjudikasinya harus secara efektif diterima sebagai standar perilaku resmi secara publik oleh para petugas. Syarat pertama yang harus dipenuhi oleh para warga pribadi dalam sebuah masyarakat yang sehat faktanya mereka akan sering menerima peraturan sebagai standar umum perilaku dan mengakui adanya kewajiban untuk mematuhi, atau bahkan mendasar kewajiban ini pada suatu kewajiban untuk menghargai konstitusi. Syarat kedua yang harus dipenuhi oleh para petugas dalam sistem, mereka harus memandang semua ini sebagai standar umum perilaku resmi dan menilai secara kritis penyimpangan mereka sendiri dan pihak lain sebagai pelanggaran.²⁰

2. Teori Keadilan

²⁰ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum “The Concept of Law”*, Terj. M. Khozim, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 181.

Keadilan adalah kebijakan 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 kebijakan utama dari institusi.²¹

Mengenai prinsip keadilan John Rawls berpendapat bahwa:²²

“ Prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat adalah kesepakatan. Prinsip tersebut yang akan diterima orang-orang yang bebas dan rasional untuk mengejar kepentingan mereka dan prinsip yang akan mengatur persetujuan lebih lanjut. Prinsip keadilan ini disebut dengan keadilan sebagai *fairness*. Dalam keadilan sebagai *fairness*, posisi kesetaraan berkaitan dengan kondisi alam dalam teori tradisional kontrak sosial. Prinsip keadilan merupakan hasil dari persetujuan dan tawar-menawar yang *fair*. Bentuk keadilan sebagai *fairness* adalah memandang berbagai pihak sebagai situasi rasional dan netral. Keadilan sebagai *fairness* bukan merupakan teori kontrak yang lengkap. Sebab gagasan kontrak dapat diperluas hingga pilihan seluruh sistem etis, yakni hingga sebuah sistem yang meliputi prinsip-prinsip semua kebijakan dan tidak hanya keadilan.

Tujuan dari Keadilan merupakan adanya kepastian hukum, dalam hal tersebut untuk menjamin sebuah kepastian hukum, hal yang tidak boleh terlepas adalah keadilan dari hukum itu sendiri.”

Secara analitis keadilan dapat dibagi dalam komponen prosedural dan substansi atau keadilan formil dan keadilan materiil. Komponen prosedural atau keadilan formil berhubungan dengan gaya suatu sistem hukum seperti *rule of law* dan negara hukum (*rechtsstaat*), sedangkan keadilan materiil

²¹ John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara “A Theory of Justice”*, Terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Cetakan pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 3-7.

²² *Ibid.*, hlm. 13- 19.

menyangkut hak-hak sosial yang menandai penataan politik, ekonomi di dalam masyarakat.²³ *Prosedural justice* atau keadilan formil, diekspresikan dalam penerapan prosedur penyelesaian sengketa atau prosedur pengambilan keputusan. Tolak ukurnya dalam bentuk ketaatan kepada hukum.²⁴ Artinya keadilan prosedural merupakan keadilan yang terjadi apabila seseorang melakukan perbuatan sesuai dengan tata cara yang diharapkan.²⁵

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, 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.²⁶

²³ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, cet. Ke-1, (Bandung: Refrika Aditama, 2008), hlm. 22.

²⁴ I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, (Jawa Timur: Setara Press, 2013), hlm. 76.

²⁵ <http://www.artikelsiana.com/2015/01/pengertian-keadilan-macam-macamkeadilan.html>, diakses pada 23 Januari 2018, pukul 21.04 WIB.

²⁶ Winahyu Erwiningsih dan Fakhriyasa Zalili Sailan, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, (Malang: Inteligensia Media, 2018), hlm. 78.

Menurut Subekti yang dikutip oleh I Dewa Gede, menyatakan bahwa:²⁷

“Hukum mengabdikan pada tujuan negara dalam mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya. Tujuan negara dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban, syarat-syarat yang utama untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan. Artinya, bahwa keadilan dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketentraman. Dengan demikian hukum untuk mendapatkan keadilan juga harus mendapatkan keseimbangan antara tuntutan keadilan dengan tuntutan ketertiban atau kepastian hukum.”

3. Teori Negosiasi

Menurut Garry Goodpaster mengemukakan bahwa negosiasi adalah suatu proses untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain, suatu proses interaksi dan komunikasi yang dinamis dan beraneka ragam, dapat lembut bernuansa, sebagaimana manusia. Fisher dan Ulyry memberikan batasan terhadap negosiasi sebagai proses komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda, tanpa melibatkan pihak ketiga sebagai penengah.²⁸

Pada prinsipnya menurut teori ini menjelaskan bahwa konflik terjadi karena posisi-posisi para pihak yang tidak selaras dan adanya perbedaan-perbedaan diantara para pihak. Para penganjur teori ini berpendapat bahwa agar sebuah konflik dapat diselesaikan, para pelaku

²⁷ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), hlm. 41.

²⁸ Bambang Sutiyoso, *Hukum Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media, 2008), hlm. 45.

harus mampu memisahkan perasaan pribadinya dengan masalah-masalah dan mampu melakukan negosiasi berdasarkan kepentingan dan bukan pada posisi yang sudah tetap.²⁹ Berhasil atau tidaknya suatu sengketa diselesaikan melalui negosiasi sangat dipengaruhi oleh ketepatan pemilihan teknik negosiasi dan pemahaman terhadap prinsip negosiasi.³⁰

Negosiator perlu memperhatikan tahap-tahap negosiasi. Ada beberapa tahap yang perlu dilalui untuk mencapai tujuan yaitu sebagai berikut:³¹

- a. “Ketentuan dalam negosiasi; mengenai aturan dalam melaksanakan negosiasi, lokasi bernegosiasi, waktu negosiasi, pihak yang terlibat dalam negosiasi, dan langkah lanjutan apabila negosiasi gagal.
- b. Mendefinisikan isu atau persoalan dapat dilakukan dengan melakukan analisis situasi atas timbulnya konflik, melalui pengalaman pribadi pihak yang bersengketa, mengumpulkan informasi, berkonsultasi dengan ahli terkait persoalan.
- c. Penggabungan beberapa isu untuk menentukan isu yang penting dan yang berhubungan dengan persoalan.
- d. Setelah keinginan dari pihak yang bersengketa diketahui berdasarkan penggabungan isu maka perlunya mendefinisikan kepentingan para pihak dengan mengetahui hubungan kedua belah pihak.
- e. Setelah menentukan isu penting, mengevaluasi dan memastikan kepentingan kedua belah pihak, negosiator perlu berkonsultasi kepada pihak yang bersangkutan terhadap persoalan yang dihadapi oleh kedua belah pihak.”

Pada hasil akhir proses negosiasi adalah dituangkannya hasil kesepakatan kedalam suatu perjanjian dalam bentuk tertulis atau dengan akta autentik dan cepat dilaksanakan. Menunda hasil kesepakatan bisa

²⁹ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 8.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Gatot P Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, (Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 126-131.

mengakibatkan perubahan persepsi pihak yang terlibat. Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan iktikad baik serta wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dengan waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan.³²

4. Teori Mediasi

Mediasi merupakan kosakata yang berasal dari *meditation* yang berasal dari bahasa Inggris. Dalam kepustakaan ditemukan banyak definisi tentang mediasi. Menurut Takdir Rahmadi mengartikan mediasi sebagai berikut.³³

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

Mediasi sebagai salah satu penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar pengadilan pada umumnya dinamakan dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa atau *Alternatif Dispute Resolution*. Suyud Margono menyatakan bahwa ADR mempunyai daya tarik tersendiri di Indonesia karena keserasiannya dengan sistem

³² *Ibid.*, hlm. 132.

³³ Takdir rahmadi, *Op.Cit.*, hlm. 12.

sosial-budaya tradisional berdasarkan musyawarah mufakat.³⁴ Mediasi dapat memberikan beberapa keuntungan penyelesaian sebagai berikut:³⁵

- 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.
- 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 di pengadilan atau arbiter di arbitrase.”

Menurut Pasal 6 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, kesepakatan sengketa atau beda pendapat secara tertulis adalah kekuatan hukum tetap yang mengikat bagi kedua belah pihak untuk dilaksanakan sesuai aturan hukum yang berlaku. Kesepakatan tersebut wajib didaftarkan di

³⁴ Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: PT. Teleaga Ilmu Indonesia, 2009), hlm. 147.

³⁵ Gatot Soemartono, *Op.Cit.*, hlm. 139.

Pengadilan Negeri sebelum 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan, dan wajib dilaksanakan sebelum 30 (tiga puluh) hari sejak didaftarkan.³⁶

Untuk mencapai kesepakatan seorang mediator harus mampu menciptakan suasana dan kondisi yang kondusif di antar kedua belah pihak yang bersengketa untuk memperoleh hasil yang saling menguntungkan (*win-win solution*). Mengingat mediator sangat menentukan efektifitas proses mediasi dalam menyelesaikan sengketa, ia harus memenuhi kualifikasi serta berpengalaman dalam komunikasi agar mampu mengarahkan pihak yang bersengketa.³⁷

Dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan ditentukan kriteria untuk menjadi mediator yaitu: cakap melakukan tindakan hukum; berumur paling rendah 30 (tiga puluh) tahun; memiliki pengalaman serta menguasai secara aktif bidang lingkungan hidup paling sedikit 5 (lima) tahun; tidak ada keberatan dari masyarakat dan memiliki keterampilan untuk melakukan perundingan atau penengahan.³⁸ Mediator juga harus disetujui oleh para pihak yang bersengketa, tidak mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda, dan tidak mempunyai hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa, tidak mempunyai kepentingan finansial atau kepentingan lain

³⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Abitase*, Cet. Ketiga, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada), 2003), hlm. 37.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 38.

³⁸ Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan.

terhadap kesepakatan para pihak dan tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.³⁹

Penyebutan kriteria atau persyaratan sebagai mediator secara terperinci diatur dalam Pasal 5 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang sertifikasi mediator menyatakan bahwa:

“Setiap mediator yang menjalankan fungsi mediator pada dasarnya wajib memiliki sertifikat mediator yang diperoleh setelah mengikuti pelatihan yang diselenggarakan oleh lembaga yang telah memperoleh akreditasi dari Mahkamah Agung Republik Indonesia.”

Mahkamah Agung berpandangan bahwa sertifikasi mediator adalah perlu sebagai salah satu upaya penjaminan mutu fungsi mediator.⁴⁰

5. Prinsip-Prinsip Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah merupakan perintah dari pasal 19 UUPA yang menyatakan bahwa pentingnya menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah yang selanjutnya di singkat PP. Berdasarkan keterangan di atas maka oleh pemerintah diterbitkan PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran

³⁹ Gatot Soemartono, *Op.cit.*, hlm. 139.

⁴⁰ Takdir rahmadi, *Op.Cit.*, hlm. 163.

Tanah yang disempurnakan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁴¹

Boedi Harsono mengatakan bahwa pendaftaran tanah adalah:⁴²

“Suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan terang-terangan berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahann, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan hukum di bidang pertanahan termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharanya.”

Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan kembali ketentuan UUPA tentang hak mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar sebagai pemegang hak serta menyediakan informasi kepada pihak yang mempunyai kepentingan termasuk pemerintah dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hal ini merupakan tujuan dari pendaftaran tanah di Indonesia.⁴³

Dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah di Indonesia menganut lima asas yaitu: *Pertama*, asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksud agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang

⁴¹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998)*, Cetakan Keempat, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2009), hlm. 1.

⁴² Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 72

⁴³ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, hlm. 2-9.

berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. *Kedua*, asas aman untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. *Ketiga*, asas terjangkau yaitu keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka menyelenggarakan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. *Keempat*, asas mutakhir berarti kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan. *Kelima*, asas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.⁴⁴

Obyek pendaftaran tanah yang tercantum dalam Pasal 99 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah meliputi bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah negara.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 76-77.

⁴⁵ Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, bukan sistem pendaftaran akta. Dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertifikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftarkan di buku tanah.⁴⁶ Sistem publikasi pendaftaran tanah menggunakan sistem negatif yang mengandung unsur positif, tercantum dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan sebagai alat bukti yang kuat. Sertipikat hak atas tanah merupakan bukti yang kuat kecuali dapat dibuktikan sebaliknya, atas data yuridis dan data fisiknya dan harus diterima sebagai data yang benar.⁴⁷

F. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan hasil yang sesuai dengan standar karya ilmiah maka peneliti menggunakan metode yang akan mengarahkan dan sekaligus akan menjadi pedoman penulisan ini.

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah deskriptif, yang dilakukan dengan pendekatan yuridis empiris. Penelitian deskriptif yang mengkaji tentang ketentuan, keadaan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 125

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 126.

dalam kenyataan dalam masyarakat.⁴⁸ Dalam penelitian ini dianalisis ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan seperti PMATR/ KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dan peraturan tentang mediasi.

2. Obyek dan Subyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah pelaksanaan PMATR/ KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Adapun subyek penelitian ini ialah Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah Kantor Badan Pertanahan Nasional Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Alasan dipilihnya 3 (tiga) Kantor Pertanahan tersebut adalah Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul berada di daerah yang strategis untuk dijangkau, dan cukup mewakili Kantor Pertanahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari 5 (lima) Kantor Pertanahan yaitu Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman,

⁴⁸ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 15.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul dan Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo.

4. Data Penelitian

Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku.⁴⁹ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan sumber data yang utama berasal data primer yang dilengkapi dengan data sekunder.

a. Sumber data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil penelitian berdasarkan pengamatan dan wawancara secara langsung atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga berwenang untuk mencari jawaban dari permasalahan tersebut.⁵⁰ Dalam penelitian ini sumber data primer diperoleh melalui studi dokumenter berupa data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan melalui wawancara secara langsung kepada responden dan narasumber. Adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini terdiri dari 3 narasumber dan 6 responden.

1) Tiga narasumber terdiri dari:

a) 1 orang dari Sub. Seksi Penanganan Masalah Dan Pengendalian Pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta;

⁴⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 13.

⁵⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum (normatif dan empiris)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 157.

- b) 1 orang dari Sub. Seksi Penanganan Masalah Dan Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman;
 - c) 1 orang dari Sub. Seksi Penanganan Masalah Dan Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.
- 2) Responden adalah orang yang sedang atau pernah mengikuti proses mediasi untuk menyelesaikan sengketa di Kantor Pertanahan. Penarikan sampel pada responden dilakukan dengan cara teknik *non probability sampling*⁵¹. Jenis sampling yang digunakan adalah *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel berdasarkan pertimbangan penulis dengan berbekal pengaturan yang cukup tentang populasi. Setiap responden yang dipilih dianggap mampu memberikan jawaban yang akurat terkait permasalahan yang diteliti serta dapat mewakili orang yang pernah atau sedang bersengketa dan menyelesaikan sengketa dengan mediasi, berdasarkan kriteria (secara kumulatif) yang ditentukan oleh penulis untuk menjadikan sampel. Adapun kriteria tersebut adalah sebagai berikut:
- a) Telah cakap hukum;

⁵¹ *Non probability sampling* adalah cara pengambilan sampel dimana hasilnya merupakan gambaran dangkal/kasar yang tidak dapat dibuat generalisasi, disebabkan oleh tidak semua elemen dalam populasi mendapat kesempatan yang sama untuk menjadi responden. Lihat Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2015), hlm.121.

- b) Pernah atau sedang menyelesaikan sengketa melalui mediasi;
- c) Wilayah domisili BPN terletak di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Berdasarkan kriteria yang telah ditentukan, responden sebanyak 6 (enam) responden, terdiri dari 2 orang di wilayah Kota Yogyakarta, 2 orang di wilayah Kabupaten Sleman dan 2 orang di wilayah Kabupaten Bantul, yaitu sebagai berikut:

- a) Responden 1, laki-laki, usia 48 tahun, domisili Kota Yogyakarta;
- b) Responden 2, laki-laki, 50 tahun, domisili Kota Yogyakarta;
- c) Responden 3, perempuan, 42 tahun, domisili Kabupaten Sleman;
- d) Responden 4, laki-laki, 56 tahun, domisili Kabupaten Sleman;
- e) Responden 5, laki-laki, 58 tahun, domisili Kabupaten Bantul;
- f) Responden 6, perempuan, 38 tahun, domisili Kabupaten Bantul;

b. Sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungannya dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini terdiri dari:

1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat.⁵² Dalam penelitian ini terdiri dari perundang-undangan, yaitu:

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 1945
Tambahan Lembaran Negara Nomor 75;

b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan
Dasar Pokok-Pokok Agraria;

d) Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 Tentang Arbitrase dan
Alternatif Penyelesaian Sengketa;

e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun
1997 tentang Pendaftaran Tanah.

f) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan
Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun
2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁵³ Terdiri dari

a) literatur yang membahas mengenai hukum agraria;

⁵² Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 16

⁵³ *Ibid.*, hlm. 16

- b) literatur yang membahas mengenai hukum penyelesaian sengketa pertanahan;
- c) literatur yang membahas mengenai mediasi;
- d) Hasil penelitian mengenai penyelesaian sengketa pertanahan dan mediasi.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan bahan hukum di atas, yaitu menggunakan:

a. Studi Dokumenter

Merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam hal ini penyusun akan mengkaji dokumen berupa laporan penanganan sengketa dan konflik pertanahan Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan/atau data lainya yang berkaitan dengan penyelesaian kasus sengketa tanah yang diselesaikan melalui jalur mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

b. Wawancara

Metode wawancara, digunakan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan penelitian dengan mengajukan pertanyaan dan meminta penjelasan kepada pihak-pihak terkait, sehingga sebagian responden yang dipilih dapat memberikan keterangan dengan terbuka

dalam penyelesaian sengketa tanah dengan mediasi yang dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Dengan responden adalah Sub. Seksi Penanganan Masalah Dan Pengendalian Pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

6. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan pendekatan yuridis empiris. Yuridis yaitu pendekatan suatu masalah yang diambil dari aturan perundang-undangan yang ada, sedangkan empiris ialah penelitian yang menekankan pada kenyataan atau fakta-fakta yang ada di lapangan terkait penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul pada tahun 2016 – 2018.

7. Analisis penelitian

Analisis adalah proses penyederhanaan kata ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca untuk diinterpretasikan.⁵⁴ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan analisis kualitatif, dengan metode induktif yaitu metode penarikan kesimpulan.

Dalam mengolah data atau proses analisisnya, penulis menyajikan berdasarkan bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian disusun

⁵⁴ Masri Singaribun dan Sofyan, *Metode Penelitian Survey*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 263.

secara sistematis menurut dua jenis data bahan hukum yang digunakan yaitu data primer berupa pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi yang dilakukan dengan cara wawancara terhadap orang yang pernah atau sedang melakukan penyelesaian sengketa melalui mediasi dan Anggota Sub. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan untuk mengetahui pelaksanaan mediasi dan faktor penghambat dalam proses mediasi. Pendapat teori serta komentar para pakar dikelompokkan ke dalam bahan hukum sekunder.

Hasil wawancara dengan responden yang merupakan pihak yang pernah atau sedang bersengketa, dilakukan untuk mengetahui sikap responden terhadap pelaksanaan mediasi dalam menyelesaikan sengketa dan faktor yang menghambat proses mediasi. Sedangkan hasil wawancara dengan narasumber dari unsur pejabat Kantor Pertanahan dilakukan untuk mengetahui pelaksanaan PM ATR/KBPN RI Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan terhadap proses mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan dan mengetahui faktor penghambat yang dialami pihak mediator Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam pelaksanaan mediasi penyelesaian sengketa pertanahan.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG SENGKETA PERTANAHAN, POLA
PENYELESAIAN SENGKETA, MEDIASI, DAN TINJAUAN PERATURAN
MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/ KEPALA BADAN
PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 11
TAHUN 2016 TENTANG PENYELESAIAN KASUS PERTANAHAN**

A. Tinjauan Tentang Sengketa Pertanahan

1. Pengertian Sengketa

Dalam kamus besar bahasa Indonesia sengketa diartikan sebagai sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran-pertengkaran. Sedangkan sengketa menurut D.Y. Witanto dalam bukunya diartikan sebagai pertentangan atau komplik yang terjadi dalam kehidupan masyarakat (populasi sosial) yang membentuk oposisi pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok atau organisasi-organisi, terhadap satu objek permasalahan.⁵⁵

Perselisihan atau sengketa yang selanjutnya dipakai istilah sengketa juga berhubung dengan soal yang sederhana atau kompleks dan melibatkan berbagai jenis persoalan, diantaranya perbedaan pemahaman tentang sesuatu hal yang muncul, misalnya dalam penggunaan kata-kata yang membingungkan atau adanya perbedaan asumsi serta perbedaan persepsi mengenai keadaan. Konsep keadilan dan moralitas budaya nilai-nilai dan sikap.⁵⁶

⁵⁵ DY. Witanto, *hukum acara mediasi dalam perkara perdata dilingkungan pradilan umum dan pradilan agama menurut PERMA No.1 tahun 2008* (Bandung: alfabeta, 2012), hlm. 2.

⁵⁶ Priyatna Abdurrasyid, H., *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Fikahati Aneska/BANI, 2002) hlm. 3. Sebagaimana dikutip dari Sophar Maru Hutagalung, *Praktik*

Definisi mengenai sengketa pertanahan dalam peraturan kepala BPN RI Nomor 3 tahun 2011 tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan. Menyatakan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosial politis.⁵⁷ Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif. Sengketa perdata, sengketa pidana terkait tentang pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjamin, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.⁵⁸

Sengketa dalam artian luas dapat dibagi menjadi dua, yaitu:⁵⁹

- 1) “Sengketa sosial (*social dispute*), yaitu komplik atau perselisihan yang tidak menimbulkan akibat hukum. Sengketa sosial biasanya berhubungan dengan etika, tatakerama atau tata susila yang hidup dan berkembang dalam pergaulan masyarakat tertentu.
- 2) Sengketa Hukum, (*Legal dispute*), yaitu sengketa yang menimbulkan akibat hukum, baik karena adanya pelanggaran terhadap aturan-aturan-
 - a. Sengketa hukum pidana
 - b. Sengketa hukum perdata
 - c. Sengketa hukum tata usaha negara
 - d. Sengketa hukum internasional.”

2. Sifat perselisihan/sengketa

Timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas

Peradilan Perdata dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, cet, ke-1, (Jakarta: Sinar Grafik, 2012), hlm.52

⁵⁷ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 Tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan.

⁵⁸ Pasal 1 Ayat (2) peraturan kepala BPN RI Nomor 3 tahun 2011 tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan.

⁵⁹ DY. Witanto *Op.Cit*, hlm,4-5.

tanah baik terhadap status tanah. Prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Sifat permasalahan dari suatu sengketa secara umum ada beberapa macam antara lain yaitu:⁶⁰

- a. “Masalah/persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang bersetatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.
- b. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukan perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
- c. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak baik.
- d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial peraktis (bersifat strategis).”

Perkembangan kehidupan masyarakat terutama dalam kaitannya dengan tanah selalu ditetapkan sebagai salah satu faktor yang menjadi penyebab terjadinya sengketa, berupa sengketa penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.⁶¹ Di samping itu perselisihan atau sengketa dapat timbul berhubungan dengan uang yang dapat dihitung jumlah atau sebagian sengketa yang berkenaan dengan hak-hak, status, gaya hidup, reputasi atau aspek lain dalam kegiatan perdagangan atau kompleks dan pemilikan berbagai jenis persoalan, seperti:⁶²

- a. “Kenyataan yang timbul akibat kredibilitas para pihak itu sendiri, atau dari data yang diberikan oleh pihak ketiga termasuk penjelasan-penjelasan tentang kenyataan-kenyataan data tersebut.

⁶⁰ Rusmadi Murad, *penyelesaian sengketa hukum atas tanah*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 22-23.

⁶¹ Rusmadi Murad, *Menyingkir Tabir Masalah Pertanahan Rangkaian Tulisan dan Materi Ceramah* (Bandung Mandar Maju: 2007), hlm, 89.

⁶² Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa APS (Arbitrasion-Alternative Disputes Resolution ADR) Satu Pengantar*, (BANI: Fikahati Aneska, 2011), hlm. 4.

- b. Masalah hak yang pada umumnya akibat dari pendapat atau tafsiran menyesatkan yang diberikan oleh para ahli hukum yang terkait.
- c. Akibat perbedaan teksnis termasuk perbedaan pendapat dari para ahli terkait dan proposionalisme dari para pihak.
- d. Perbedaan pemahaman tentang sesuatu hal yang muncul, misalnya dalam penggunaan kata-kata yang membingungkan atau adanya perbedaan asumsi.
- e. Perbedaan persepsi mengenai keadilan, konsep keadilan dan moralitas, budaya, nilai-nilai dan sikap.”

3. Sengketa Pertanahan

Semenjak beberapa tahun ini, keadaan memberi warna lain, pertumbuhan, perubahan-perubahan dan perkembangan dalam masyarakat bergerak sangat cepat, pembangunan disegala bidang terutama mempengaruhi harga tanah.⁶³ Dalam penjelasan aktifitas kehidupan, terjadinya persinggungan antara manusia ataupun badan hukum, baik dalam bentuk hubungan peribadi ataupun transaksi bisnis dapat menimbulkan reaksi, persinggungan tersebut dapat menimbulkan reaksi positif, yaitu reaksi yang tidak mengakibatkan kerugian bagi salah satu pihak sehingga menyebabkan terjadinya sengketa.⁶⁴

Setiap manusia tentu mempunyai tujuan dalam hidup untuk mencapai hal tersebut, manusia akan berusaha untuk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya terlebih dahulu.⁶⁵ Berkenaan dengan hal tersebut, kebutuhan setiap manusia ini berjenjang, dalam arti setelah satu kebutuhan dipenuhi manusia akan berusaha semaksimal mungkin untuk dapat

⁶³ John Salindeho, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*. cet. Ke 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 39.

⁶⁴ Jimmy Jose Sembiring, *Cara Menyelesaikan sengketa di Luar Pengadilan, Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase*, cet ke-1, (Jakarta: Visimedia, 2011), hlm. 1.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

memenuhi kebutuhan lainnya. Hal ini sudah merupakan keadaan manusia yang tidak pernah putus akan dalam menjalankan kehidupannya.

Kasus-kasus yang menyangkut sengketa dibidang pertanahan dapat dikatakan tidak pernah surut. Bahkan mempunyai kecendrungan meningkat dan kompleks permasalahannya maupun kuantitasnya seiring dinamika di bidang ekonomi, sosial dan politik.⁶⁶ Masalah tanah dilihat dari segi yuridis adalah hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hukum tentang tanah yaitu bermula dari pengaduan saat pihak (orang atau badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap setatus tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administerasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶⁷

Konflik atau sengketa merupakan aktualisasi dari suatu perbedaan dan atau pertentangan antara dua pihak atau lebih. Pada hakikatnya, konflik atau sengketa muncul karena ada masalah. Masalah sendiri terjadi karena adanya kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*, atau karena adanya perbedaan antara hal yang diinginkan dengan hal yang terjadi. Semakin jauh perbedaan antara harapan dan kenyataan yang terjadi, maka akan semakin besar permasalahan.⁶⁸

⁶⁶ Maria S.W Sumardjono, dkk., *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara), hlm. 1.

⁶⁷ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 22. sebagaimana di kutif dari Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, cet. Ke-1, (Jakarta: Gramedia, 2012), hlm. 64.

⁶⁸ Bambang Sutiyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta: Gama Media 2008), hlm. 8.

Ditinjau dari sejarahnya, hubungan tanah dengan manusia telah lama mendapat perhatian dan selalu berkembang seiring dengan perkembangan budaya masyarakat yang juga tidak terlepas dari pengaruh berbagai faktor seperti faktor sosial dan ekonomi.⁶⁹ Tanah sebagai hak ekonomi setiap orang, rawan memunculkan konflik maupun sengketa.⁷⁰ Tipologi kasus-kasus dibidang pertanahan secara garis besar dapat dipilih menjadi lima kelompok, yaitu:⁷¹

1. “Kasus kasus berkenaan dengan penggarapan rakyat atas tanah, tanah-tanah pekarangan, kehutanan, dan lain-lain;
2. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan landerfom;
3. Kasus-kasus berkenaan dengan akses-akses penyediaan tanah untuk untuk pembangunan;
4. Sengketa tanah berkaitan dengan permasalahan tanah;
5. Sengketa berkenaan dengan tanah ulayat.”

Fungsi tanah ialah beraneka ragam, namun dibalik itu tanah memiliki kedudukan yang sangat penting bagi setiap orang, terlebih untuk saat ini maupun akan datang, banyaknya jumlah penduduk yang semakin besar, berbanding dengan ketersediaan tanah yang terbatas. Disamping itu, kebutuhan akan tanah semakin dirasa penting seiring dengan banyak usaha oleh pengusaha-pengusaha atau pihak swasta yang membutuhkan tanah untuk usaha bisnisnya, sementara untuk letak usaha bisnisnya dipilihlah

⁶⁹ Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan, Penyelesaian sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 3.

⁷⁰ Maria S.W Sumardjono, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 3.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 2

yang paling setrategis. Sehingga, hal inilah yang akan menimbulkan kepentingan-kepentingan antara individu maupun kelompok.

Bagi orang Indonesia, tanah merupakan masalah-masalah yang paling pokok, dapat dikonstatir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan kepengadilan yaitu berkisar sengketa mengenai tanah. Sengketa tanah tersebut antara lain menyangkut sengketa warisan, utang piutang dengan tanah sebagai jaminan, sengketa tata usaha Negara mengenai penerebitan sertifikat tanah, serta perbuatan melawan hukum lainnya. Berdasarkan banyaknya perkara yang menyangkut tanah, dapat dilihat bahwa tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, atas nasionalitas yang dianut Indonesia terhadap tanahnya telah tercermin dalam UUPA. Sebagai kawasan yang dimiliki oleh bangsa yang berdaulat dan bersatu, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia dengan hubungan yang bersifat abadi asas nasionalitas ini memiliki konsekuensi yang jauh terhadap pemilikan atau penangana hak milik atas tanah di Indonesia, yaitu di perbolehkan mempunyai hak milik adalah hanya warga Negara Indonesia, karna jika seandainya warga Negara asing diizinkan memiliki tanah di Indonesia, maka sedikit demi sedikit tanah diwilayah

Indonesia akan berahir hak kepada orang asing, sehingga akan membahayakan kedaulatan Negara.⁷²

Sengketa tanah terjadi karena tanah mempunyai kedudukan yang penting yang dapat membuktikan kemerdekaan dan kedaulatan pemiliknya. Tanah mempunyai fungsi dalam rangka interaksi Negara dan fungsi sebagai modal dasar dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pentingnya kedaulatan tanah bagi Negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam ketentuan pasal 1 undang-undang pokok agraria yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yangbersatu sebagai bangsa Indonesia.⁷³

4. Faktor Penyebab Sengketa Pertanahan

Munculnya sengketa tanah tidak lepas dari pemahaman masyarakat tentang kepemilikan hak atas tanah yang dipersepsikan berbeda dengan kepemilikan hak atas tanah oleh hukum secara formal. Masyarakat dari masa ke masa juga mengalami perubahan perilaku dan pola berpikir.

Ada beberapa permasalahan di bidang tanah yang menyebabkan sengketa pertanahan, yaitu:

⁷² Sunaryati Hartomo, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaruan Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni 1978), Sebagaimana dikutip dari sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cet. ke-1, (Jakarta: Sinar Grafik, 2007), hlm. 7.

⁷³ Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa.....*, *Op.Cit.*, hlm.174.

- a. Kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lalu; hal ini ditegaskan oleh Boedi Harsono dalam bukunya yang menyatakan bahwa kebijakan pertanahan dalam kerangka tertib pertanahan harus meliputi: tertib hukum pertanahan, tertib administrasi perrtanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Sedangkan administrasi pertanahan dimasa lalu tidak dilaksanakan dengan tertib.⁷⁴ Pencatatan data perrtanahan dapat digunakan sebagai alat bukti petunjuk dari pemilikan sebidang tanah.
- b. Ketimpangan struktur penguasaan/pemilikan tanah; menurut Rusmadi Murad, ketimpangan penguasaan atau pemilikan tanag dapat menjadi sumber sengketa pertanahan disebabkan kecemburuan memperoleh akses tanah untuk memenuhi keperluan hidupnya, oleh karenanya penggunaan tanah secara proposional harus ada rasa keadilan dalam distribusi sumber daya tanah dan masyarakat menghendaki keseimbangan penguasaan atau pemilikan tanah sesuai dengan profesinya.⁷⁵
- c. Meningkatnya permintaan atas tanah dan banyaknya tanah terlantar; masalah ini menimbulkan ketimpangan, karena para pemilik modal berusaha memperoleh tanah untuk keperluan pribadinya dan tidak sedikit pula yang menjadikan tanah sebagai bisnis serta investasi. Apabila harga sudah naik faktanya akan dijulan kembali, di lain sisi

⁷⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 84.

⁷⁵ Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm. 62.

golongan ekonomi lemah kesulitan memperoleh tanah dengan harga pasaran yang terjangkau.⁷⁶ Dengan meningkatnya permintaan hak atas tanah terutama dalam hal investasi, banyak menimbulkan tanah terlantar. Seyogyanya, semua hak atas tanah berfungsi sosial (Pasal 6 UUPA) sehingga setiap orang badan atau instansi yang mempunyai hubungan dengan tanah dapat menggunakan dan memeliharanya.

B. Penyelesaian Sengketa Pertanahan

1. Penyelesaian Sengketa di luar pengadilan (*non litigasi*)

Proses penyelesaian sengketa yang sudah dikenal sejak lama adalah melalui proses litigasi di pengadilan. Proses litigasi cenderung menghasilkan masalah baru karena sifatnya yang *win-lose*, *time consuming* proses berperkaranya, dan terbuka untuk umum. Seiring dengan perkembangan zaman, proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan pun ikut berkembang.⁷⁷ Dengan berjalannya waktu dan perkembangan zaman, dimana kebutuhan masyarakat akan keadilan dan kesejahteraan semakin besar, maka penyelesaian sengketa melalui litigasi lambat laun dirasakan kurang efektif lagi dan memakan biaya yang cukup besar. Kondisi demikian menyebabkan pencari keadilan mencari alternative lain yaitu penyelesaian sengketa di luar proses pradilan formal inilah yang disebut dengan *Alternative Dispute Resolusion* (ADR).

⁷⁶ Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Dalam Prespektif Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Media Abadi, 2005), hlm. 46.

⁷⁷ Frans Hendra Winarta, *Op.Cit.*, hlm. 9.

Proses penyelesaian sengketa diluar pengadilan bersifat tertutup untuk umum (*close door session*) serta kerahasiaan terjamin (*confidentiality*), selain itu beracara dengan menggunakan di luar pengadilan dapat lebih cepat dan efisien. Hal ini dikarenakan menghindari dari keterlambatan yang diakibatkan procedural dan adeministratif, berbeda penyelesaian dengan beracara di pengadilan umum dan *win-win solution*.⁷⁸

Adanya alternatif penyelesaian sengketa yang ada, maka dapat meminimalisir jumlah perkara yang menumpuk di pengadilan serta dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat.⁷⁹ Penggunaan penyelesaian sengketa yang ada di pengadilan ini tentunya menggunakan cara yang telah hidup didalam masyarakat yang lebih bersipat komunal (kekeluargaan) berdasarkan hal tersebut maka penyelesaian yang berada di luar pengadilan ini dapat mengupayakan penyelesaian masalah yang terjadi, serta dapat meminimalisir jumlah perkara yang ada di pengadilan.

Di Indonesia, pancasila sebagai dasar filosofi kehidupan bermasyarakat, telah mengisyaratkan bahwa, asas penyelesaian sengketa melalui musyawarah untuk mufakat lebih diutamakan, seperti tersirat juga dalam undang-undang dasar 1945.⁸⁰ Berdasarkan hal tersebut, adapun sebenarnya jiwa dari alternatif penyelesaian sengketa sudah mulai terlihat

⁷⁸ Nuraningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata Di Pengadilan* (Jakarta: PT Raja Grafindi Persada, 2011), hlm.19-20.

⁷⁹ Frans Hendra Winarta, *Op.Cit.*, hlm. 9.

⁸⁰ Joni Emizon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsolidasi, dan Arbitrase)*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,2001), hlm. 8.

dalam budaya Indonesia, sebagaimana terlihat dalam budaya musyawarah pedesaan di Indonesia, dimana ketika terjadi sengketa diantara mereka, cenderung masyarakat tidak membawa permasalahan tersebut ke pengadilan, namun diselesaikan secara kekeluargaan.

Dalam hal tersebut jika sengketa tersebut tidak dapat diselesaikan antara para pihak yang bersengketa, maka mereka akan membawa sengketa mereka tersebut dihadapan Kepala Desa, dengan semangat musyawarah untuk mufakat yang sudah mengakar dalam jiwa bangsa Indonesia. Pentingnya peran alternatif penyelesaian sengketa (APS) dalam menyelesaikan sengketa semakin besar dengan di undangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999.⁸¹

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 menyebutkan salah satu alternatif penyelesaian sengketa ialah dengan mediasi. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Pasal 1 angka 10 dikemukakan pengertian alternatif penyelesaian sengketa, ialah:

“Alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.”

ADR (*Alternative Dispute Resolution*) merupakan suatu pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yang mekanismenya berdasarkan sebuah kesepakatan parapihak dengan mengesampingkan

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 11.

penyelesaian secara litigasi di pengadilan, baik itu dilakukan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.⁸² Alternatif penyelesaian sengketa dapat mencapai hasil yang lebih baik dibandingkan dengan mekanisme litigasi di pengadilan dikarenakan 2 (dua) hal ialah.⁸³

- 1) “Jenis perselisihan memerlukan cara pendekatan yang berlainan dan para pihak yang bersangkutan menerangkan mekanisme khusus untuk penyelesaian berdasarkan musyawarah.
- 2) Mediasi dalam bentuk alternative penyelesaian sengketa (APS) lainnya melibatkan partisipasi yang lebih instensif dan langsung dalam usaha penyelesaian dari semua pihak dan akibatnya dikatakan bahwa alternatif penyelesaian sengketa merupakan suatu cara penyelesaian penyelesaian yang bukan lagi alternative.”

Disamping itu terdapat pula karakteristik dari mekanisme APS ini ialah kesukarelaan, tanpa adanya kesukarelaan diantara para pihak maka mekanisme APS tidak akan bisa terlaksana, kesukarelaan ini meliputi pilihan APS dan isi dari kesepakatan.⁸⁴ Terhadap APS itu sendiri terdapat berbagai faktor yang menempatkannya dengan berbagai keunggulan, diantaranya: faktor ekonomis, faktor budaya hukum, faktor luasnya ruang lingkup permasalahan yang dapat dibahas, faktor pembinaan hubungan baik para pihak, dan faktor proses yang lebih menghasilkan kesepakatan *win-win solution*.⁸⁵

⁸² Rahmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 10.

⁸³ Frans Hendra Winarta, *Op.Cit.*, hlm. 29.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Bambang Sutiyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesain Sengketa*, (Yogyakarta: Gama Media, 2008), hlm.16-17.

Pada umumnya adapun asas-asas yang berlaku pada alternatif penyelesaian sengketa, yaitu:⁸⁶

- 1) “Asas iktikad baik, yaitu keinginan dari para pihak untuk penyelesain sengketa yang akan maupun yang sedang mereka hadapi.
- 2) Asas kontraktual, yaitu adanya kesepakatan yang dituangkan dalam bentuk tertulis mengenai cara penyelesain sengketa.
- 3) Asas pengikat, yaitu para pihak wajib mematuhi apa yang telah disepakati.
- 4) Asas kebebasan berkontrak, yaitu para pihak dapat dengan bebas menentukan apasaja yang hendak diatur oleh para pihak dalam perjanjian tersebut selama tidak bertentangan dengan undang-undang dan kesusilaan.
- 5) Asas kerahasiaan, yaitu penyelesaian atas suatu sengketa tidak dapat disaksikan oleh orang lain karena hanya pihak yang bersengketa yang dapat menghadiri jalannya pemeriksaan atas suatu sengketa.”

Adapun sengketa-sengketa yang dapat diselesaikan di luar pengadilan bersifat terbatas, yaitu hanya bidang tertentu ialah dibidang keperdataan. Hal ini disebabkan oleh dari sifat hukum perdata itu sendiri, yakni menyangkut hubungan hukum antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya sehingga tidak terdapat unsur publik. Oleh karena itu, apabila terjadi suatu peristiwa hukum yang dapat menimbulkan kerugian yang hanya dialami oleh para pihak dan tidak memberkan dampak yang merugikan bagi masyarakat, tidak diperlukan campurtanangan Negara untuk menyelesaikan sengketa tersebut.⁸⁷

Penyelesaian sengketa tanah oleh kantor pertanahan melalui mediasi permasalahan tanah yang terjadi akhir-akhir ini telah semakin

⁸⁶ Jimmy Joses Sembiring, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

kompleks dan salah satu lembaga non litigasi yang berwenang untuk menengani beberapa permasalahan pertanahan dalam mengupayakan perdamaian ialah kantor pertanahan dengan mediasi.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional secara implisit disebutkan mengenai penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa, yang hal ini dalam struktur organisasi BPN dengan dibentuklah satu kedeputian yaitu deputi bidang pengkajian dan penanganan sengketa, konflik dan pertanahan, pembentukan kedeputian sebagai mana dimaksud menyiratkan dua hal, yaitu: *pertama*, bahwa penyelesaian berbagai konflik dan sengketa pertanahan itu sudah merupakan hal yang mendesak sehingga di upayakan membentuk kedeputian untuk penanganannya. *Kedua*, terdapat keyakinan bahwa tidak semua sengketa harus diselesaikan melalui pengadilan. Berdasarkan hal tersebut, maka BPN telah pula memerbitkan petunjuk teknis penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan melalui keputusan kepala BPN RI nomor 34 tahun 2007 yang mengatur terkait Mekanisme pelaksanaan Mediasi.⁸⁸

Dengan berjalannya waktu maka hal ini pun diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala BPN RI no 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, dengan mediasi sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa, disempurnakan dengan

⁸⁸ Maria S.W Sumardjono, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 7.

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Terkait dengan pelayanan pengaduan kasus pertanahan hal ini telah dijelaskan dalam Pasal 6 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016, yang menjelaskan bahwa atas pengaduan kasus pertanahan yang diajukan secara lisan ataupun tertulis dan dapat disampaikan secara langsung ke Kantor pertanahan, kantor Wilayah BPN, kantor BPN RI atau melalui www.bpn.go.id, pengaduan yang di ajukan secara lisan atau melalui www.bpn.go.id harus ditindaklanjuti dengan pembuatan permohonan secara tertulis.

Berkaitan dengan mediasi, hal inipun juga memerlukan beberapa syarat agar bisa menangani sengketa dengan efektif, sebagai berikut⁸⁹:

- 1) Para pihak yang bersengketa harus bersama-sama memiliki keinginan untuk menyelesaikan sengketa secara damai;
- 2) Semua pihak harus beriktikad baik dalam melaksanakan proses mediasi; karena kalau tidak, bisa dipakai sebagai taktik untuk mengulur-ulur waktu;
- 3) Kasus yang berkaitan dengan idiologi atau keyakinan pihak yang bersengketa yang tidak memberikan ruang untuk berkompromi tidak cocok menggunakan mediasi sebagai metode penyelesaian sengketa perdata;

⁸⁹ Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, hlm 27.

- 4) Mediasi bukan metode yang tepat untuk menangani sengketa yang berkaitan dengan hak (*rights*) seseorang karena jenis sengketa ini lebih cocok untuk ditangani pengadilan dengan cara memutus. Mediasi lebih tepat dipakai untuk menangani sengketa yang berkaitan dengan kepentingan (*interests*).

Berkaitan dengan hal tersebut maka penanganan sengketa pertanahan diawali dengan inventarisasi yaitu suatu kegiatan pengumpulan data yang bentuknya dapat bermacam-macam, meliputi jumlah, tipologi, pokok masalah, penanganan, kebijakan penyelesaian dan sebagainya. Penanganan sengketa pertanahan termasuk salah satu tugas pokok dan fungsi dari badan pertanahan Nasional. Dari inventarisasi yang dilakukan, sengketa pertanahan yang di ajukan oleh masyarakat pada umumnya disebabkan oleh berbagai kondisi, meliputi:⁹⁰

- 1) Kurang tertibnya administrasi pertanahan dimasa lalu.

Administrasi pertanahan dimasa lalu tidak dilaksanakan secara tertip. Seiring dengan perjalanan waktu telah terjadi perubahan data baik mengenai subyek maupun fisik tanahnya tetapi tidak diikuti dengan perubahan data administrasi. Kondisi administrasi pertanahan tersebut terjadi dalam urun waktu yang lama sehingga dengan

⁹⁰ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Nufakat, (Mediation: Setting Disputes Thorough Amicable Approach)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2010), hlm. 27. Sebagaimana dikutip dari fatahillah A. Syukur, *Mediasi Yudisial di Indonesia: peluang dan tantangan dalam memajukan sistem pradilan*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 12.

bergantinya generasi dan perubahan sosial budaya dalam masyarakat, dapat menciptakan sengketa pertanahan.

Terlebih untuk daerah-daerah yang belum dilakukan pencatatan data pertanahan, penguasaan/pemilikan tanah tidak didukung dengan bukti-bukti surat melainkan lebih mengandalkan bukti fisik dan kesaksian. Hal yang demikian tersebut juga akan berpengaruh terjadinya sengketa pertanahan seiring dengan pergantian generasi, perkembangan pembangunan dan perubahan sosial budaya.

2) Ketimpangan struktur penguasaan/pemilikan tanah

Tanah merupakan sumber kemakmuran bagi bangsa Indonesia yang sebagian besar struktur kehidupannya bertyumpu pada sector agraris. Ketimpangan penguasaan/pemilikan tanah dapat menjadi sumber sengketa pertanahan disebabkan adanya kecemburuan memperoleh akses tanah untuk memenuhi keperluan hidupnya.

Disamping itu, terdapatnya keterbatasan persediaan tanah yang relative tetap berbanding terbalik dengan jumlah penduduk yang terus berkembang maka diperlukan pembatasan penguasaan atau pemilikan tanah oleh suatu keluarga. Berdasarkan hal tersebut, maka secara proporsional harus ada keadilan dalam distribusi sumber daya tanah, yaitu harus ada keseimbangan penguasaan/pemilikan tanah oleh masyarakat sesuai dengan profesinya.

3) Meningkatnya permintaan tanah

Keterbatasan akan sumber daya tanah berhadapan dengan permintaan akan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat dapat menjadi pemicu timbulnya sengketa pertanaha. Tidak lain hal ini disebabkan oleh sulitnya mencari tanah pengganti bagi masyarakat yang tanahnya akan dipergunakan pembangunan. Sementara itu dengan pengambil alihan tanah tersebut maka akan menyebabkan meningkatkan nilai tanah. Baik yang disebabkan oleh kurangnya persediaan tanah maupun disebabkan oleh dampak yang timbul sebagai akibat aktivitas pembangunan dimaksud. Sehingga, dengan adanya peningkatan akan tanah, tidak jarang terdapat kelompok orang denag sengaja menggunakan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan pribadi dengan cara sepekulasi tanah, yang hal ini dapat mengundang sengketa pertanahan dikemudian hari.

4) Tanah terlantar

Ditengah-tengah kondisi penguasaan atau pemilikan tanah oleh masyarakat yang sangat minim bahkan bahkan masyarakat yang tidak mempunyai tanah, maka penelantaran tanah adalah satu hal yang mengundang ketidakadilan dan kecemburuan sosial. Dalam rangka memenuhi kebutuhannya, seringkali tanah yang demikian diserobot/diduduki secara tidak sah oleh masyarakat.

5) Tuntutan reformasi

Adanya reformasi yang sedang bergema sekarang ini semua bertumpu pada tiga tuntutan, yaitu: supremasi hukum, transparansi serta kebetpihakan pada kepentingan rakyat (populisme). Dengan perjalanannya, ketiga tuntutan tersebut berkembang dengan tidak seimbang yaitu dengan dominannya tuntutan akan kebetpihakan pada kepentingan rakyat.

Berkaitan dengan tipologi kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh badan pertanahan nasional yang diklompokkan menjadi⁹¹:

- a. Penguasa tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai setatus penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
- b. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh BPN RI maupun yang masih dalam proses penetapan batas.

⁹¹ <http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-kasus-Pertanahan>, diakses pada tanggal 21 Agustus 2018.

- c. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai setatus penguasaan diatas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
- d. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai setatus penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
- e. Sertipikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari satu.
- f. Sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.
- g. Akta jual beli palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya akta jual beli palsu.
- h. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh BPN RI berdasarkan penunjukan batas yang salah.
- i. Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.

j. Putusan pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

2. Penyelesaian sengketa di pengadilan (litigasi)

Penyelesaian suatu perkara dimana aspek damai dan kerukunan menjadi tujuan utamanya, Nampak terlihat pada perkara perdata. Setiap perkara perdata yang diajukan ke pengadilan, maka pengadilan sesuai dengan tujuan utamanya itu tidak langsung memeriksa dan menetapkan aturan hukumnya, melainkan berupaya mengajak pihak-pihak untuk berdamai. Hal ini sebagai pran lembaga pengadilan tidak lepas dari tujuan baik tujuan utamanya maupun lainnya yang datang kemudian.⁹² Proses litigasi merupakan sarana paling akhir dari suatu proses penyelesaian sengketa, setelah penyelesaian yang dilakukan diluar pengadilan belum memperoleh kesepakatan bersama.

Terhadap penyelesaian sengketa yang ada dipengadilan, hakim dalam memeriksa perkara perdata yang diajukan oleh pihak penggugat terhadap pihak tergugat terlebih dahulu harus mengupayakan jalan perdamaian.⁹³ Perdamaian yang diamanatkan oleh pasal 130 HIR/154 RBg tersebut kemudian dijabarkan secara teknis oleh PERMA mediasi yaitu PERMA Nomor 2 Tahun 2003 sebagaimana yang telah diganti dengan

⁹² Rusli Muhammad, *Lembaga Pengadilan Indonesia Beserta Putusan Kontroversial*, (Yogyakarta: UII Perss, 2013), hlm. 7.

⁹³ Sarwono, *Hukum Acara Perdata Teori dan Praktek*, Cet ke-3, (Jakarta: Sinar Grafik, 2012). hlm.159.

PERMA Nomor 1 Tahun 2008. Mediasi selanjutnya dijelaskan dalam PERMA mediasi melalui pasal 2 ayat (2) dengan mewajibkan kepada para pihak untuk melaksanakan prosedur mediasi, dan menurut pasal 2 ayat (3) dinyatakan bahwa jika prosedur mediasi tidak dilaksanakan maka terhadap putusan perkara yang bersangkutan diancam menjadi batal demi hukum.⁹⁴ Penjelasan itu setidaknya dapat memberikan paksaan secara moral dan prosedural bagi para pihak yang enggan untuk berdamai agar tetap menjalankan prosedur perdamaian terlebih dahulu, sehingga diharapkan pada saat proses mediasi berjalan mediator dapat mengubah asumsi para pihak yang sebelumnya enggan untuk berdamai menjadi terbangun semangatnya untuk menempuh proses perdamaian.⁹⁵ Adapun hal-hal yang penting disampaikan oleh hakim pemeriksa perkara kepada para pihak meliputi:⁹⁶

- a. “Kewajiban menurut hukum acara untuk menempuh prosedur mediasi;
- b. Kelebihan mediasi dari proses litigasi;
- c. Tentang hak memilih mediator baik dari luar maupun dari dalam pengadilan;
- d. Batas waktu mediasi;
- e. Akta perdamaian bersipat final dan mengikat.”

Proses mediasi yang sudah mulai memasuki tahap penyelesaian, maka masing-masing pihak dapat menyampaikan kehendaknya berdasarkan kepentingan mereka dalam bentuk butir-butir kesepakatan. Pada tahapan tersebut mediator akan menampung kehendak para pihak

⁹⁴ D.Y. Witanto, *Op.Cit.*, hlm.139-140.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 144.

⁹⁶ *Ibid*.

dalam catatan. Disisi lain, mediator memang tidak dapat melakukan intervensi terhadap materi yang telah disepakati, namun bukan berarti mediator harus mengabaikan isi kesepakatan yang dibuat, hal tersebut karna dalam beberapa hal mediator tetap bertanggungjawab dalam melihat kemungkinan-kemungkinan adanya iktikat buruk dari salah satu pihak.⁹⁷ Dalam pasal 23 ayat (3) PERMA mediasi nomor 1 tahun 2008 tentang prosedur mediasi pengadilan, menyatakan bahwa:

Hakim di hadapan para pihak hanya akan menguatkan kesepakatan perdamaian dalam bentuk akta perdamaian apabila kesepakatan perdamaian tersebut memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Sesuai kehendak para pihak;
- b. Tidak bertentangan dengan hukum;
- c. Tidak merugikan pihak ketiga;
- d. Dapat di eksekusi;
- e. Dengan itikad baik

Walaupun ketentuan pasal 23 ayat (3) PERMA mediasi secara khusus di ajukan bagi yang melakukan kesepakatan perdamaian di luar pengadilan, namun secara umum syarat-syaratnya tersebut juga mengikat bagi mediasi yang berperkara di pengadilan. Kesepakatan perdamaian merupakan suatu perjanjian yang didalamnya terdiri dari perikatan-perikatan, dalam hal ini maka mediator harus jeli dalam memperhatikan

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 174-175

kehendak para pihak yang akan dituangkan dalam perjanjian tersebut, apakah yang merupakan bentuk dari priaktan hukum ataukah bukan.⁹⁸

Pentingnya mediasi dimaknai bukan hanya sekedar upaya untuk meminimalisir perkara-perkara yang masuk ke pengadilan, baik itu pada pengadilan tingkat pertama maupun tingkat banding, sehingga badan pradilan dimaksud terhindar dari adanya timbunan perkara, namun lebih dari itu mediasi dipahami dan diterjemahkan dalam proses penyelesaian sengketa secara menyeluruh dengan penuh kesungguhan untuk mengakhiri suatu sengketa yang tengah berlangsung.⁹⁹

Walaupun dalam kenyataannya setiap perkara yang masuk ke pengadilan negeri sebagian besar tidak dapat didamaikan lagi dengan upaya perundingan, namun hal itu tidak berarti upaya perundingan kita matikan samasekali, tetapi ini justeru menjadi tantangan bagi mediator. Khususnya hakim, untuk bisa memainkan prananya sebagai mediator yang sungguh menerapkan kemampuannya dan kemahirannya secara maksimal. Oleh karena itu, mediasi hendaknya dijadikan sebagai lembaga pertama dan terakhir dalam menyelesaikan sengketa antara para pencari keadilan, karena penyelesaian sengketa melalui proses litigasi banyak yang tidak berakhir manis.¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 175.

⁹⁹ Sophar Maru Huta Galung, *Praktik Peradilan Perdata dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Cet. ke-1 (Jakarta: Sinar Grafik, 2012), hlm. 330-331.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 331.

C. Tinjauan Umum Tentang Mediasi

1. Pengertian Mediasi

Secara etimologi, istilah mediasi berasal dari bahasa latin yaitu *mediare* yang berarti berada di tengah-tengah mediasi juga berasal dari bahasa inggris, *mediation* yang berarti perantaraan, sedangkan dalam istilah belanda disebut *medio* artinya pertengahan.¹⁰¹ Mediasi dalam kata bahasa Indonesia diartikan sebagai proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat.¹⁰² Makna ini menunjukkan pada peran yang ditampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara para pihak. Berada ditengah juga memberikan mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Mediator harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama, sehingga menumbuhkan kepercayaan dari pihak yang bersengketa.¹⁰³ Mediator dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai pihak ketiga yang bertindak sebagai pemisah antara pihak-pihak yang bersangkutan, penengah, perantara.¹⁰⁴

Pada dasarnya mediasi adalah cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui perundingan yang melibatkan pihak ketiga yang

¹⁰¹ Edi Asadi, *Hukum Acara Perdata Dalam Persepektif Mediasi DI Indonesia*, (Yogyakarta: Gerha Ilmu, 2012), hlm. 3.

¹⁰² DEPDIKBUT, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 569.

¹⁰³ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Persepektif Hukum Syariah, Hukum Adat, Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 2.

¹⁰⁴ W.J.S. Perwadarmita, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet. ke-10, (Jakarta: balai pustaka 2011), hlm. 256.

bersikap netral, (*non intervensi*) dan tidak berpihak (*inverstial*) kepada pihak-pihak yang bersengketa serta diterima kehadirannya oleh pihak-pihak yang bersengketa, penyelesaian sengketa melalui mediasi tersebut, hasilnya dituangkan dalam kesepakatan tertulis, yang juga bersifat final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan iktikat baik.¹⁰⁵

2. Prinsip-prinsip Mediasi

Dalam berbagai literatur ditentukan sejumlah perinsip mediasi berkenaan dengan prinsip atau tipologi ini merupakan kerangka kerja yang harus diketahui oleh mediator, sehingga dalam menjalankan mediasi tidak keluar dari arah filosofi yang melatarbelakangi lahirnya institusi mediasi.¹⁰⁶ David Spencer dan Micheal Brogan merujuk pada pandangan Ruth Carton tentang lima prinsip dasar mediasi sebagai berikut:¹⁰⁷

a. Kerahasiaan atau *confidentialy*.

Kerahasiaan yang dimasukkan di sini adalah bahwa segala sesuatu yang terjadi dalam pertemuan yang di selenggarakan oleh mediator dan pihak-pihak yang bersengketa tidak boleh disiarkan kepada publik atau pers oleh masing-masing pihak.

Dalam hal ini mediasi bersifat tertutup sehingga tidak setiap orang bisa untuk mengikuti dalam perundingan yang dilaksanakan tentu hal

¹⁰⁵ Rahmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan Dalam Teori dan Peraktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 24.

¹⁰⁶ John Michael Hoynes, Cretehen I Haynes dan Larry Sun Fang, *Mediacion Positive Comfliet Menegement*, (New York SUNY Prees, 2004), hlm 16. Sebagaimana dikutip dari Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 28.

¹⁰⁷ Syahrizal Abbas, *Op. Cit*, hlm 28-38.

ini berbeda dengan badan peradilan di mana sidang umumnya di buka untuk umum sifat kerahasiaan dari mediasi merupakan daya tarik tersendiri, karena pada dasarnya para pihak tidak suka jika persoalan yang mereka hadapi dipublikasikan secara umum.¹⁰⁸

b. Sukarela (*Volunteer*)

Mediasi memiliki prinsip sukarela ini telah masing-masing pihak yang bersengketa datang ke mediasi atas keinginan dan kemauan mereka sendiri secara sukarela dan tidak ada paksaan dan tekanan dari pihak-pihak lain atau pihak luar. Prinsip kesukarelaan ini dibangun atas dasar bahwa orang akan bekerja sama untuk menemukan jalan keluar dari persengketaan. Mereka datang ketempat perundingan atas pilihan mereka sendiri.

Pada perkembangannya, penggunaan mediasi ada yang bersifat wujud untuk konteks-konteks tertentu di Indonesia mediasi bersifat wujud sampai saat ini di berlakukan untuk sengketa-sengketa perdata yang telah di anjurkan ke Pengadilan Negeri berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2008 tentang perosedur mediasi di pengadilan. Dalam hal ini, penggunaan mediasi wajib karena hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia HIR dan RBG mendirikan dasar hukum kuat. Hal ini terdapat di dalam

¹⁰⁸ Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Cet. ke- 1, (Jakarta: PT. Telaga Ilmu Indonesia, 2009), hlm. 50.

Pasal 130 HIR dan Pasal 145 RBG yang menyatakan bahwa hakim diwajibkan untuk mengupayakan proses perdamaian.¹⁰⁹

c. Pemberdayaan atau *empowerment*

Prinsip ini didasarkan pada asumsi bahwa orang yang mau datang ke mediasi sebenarnya mempunyai kemampuan untuk menegosiasikan masalah mereka sendiri dan dapat mencapai kesepakatan yang mereka inginkan. Kemampuan mereka dalam hal ini harus diakui dan dihargai. Oleh karena itu, setiap solusi atau dalam penyelesaian sebaiknya tidak dipaksakan dari luar penyelesaian sengketa harus muncul dari perbedaannya terhadap masing-masing pihak. Karena hal itu akan lebih memungkinkan para pihak untuk menerima solusinya.

d. Netralitas (*neutrality*)

Di dalam mediasi, peran seorang mediator hanya memfasilitasi proses saja dan isinya tetap menjadi milik para pihak yang bersengketa. Mediator hanya berwenang mengontrol proses berjalan atau tidaknya mediasi. Dalam mediasi, seorang mediator tidak bertindak layaknya seorang hakim atau juri yang memutuskan salah atau benarnya salah satu pihak atau mendukung pendapat dari salah satunya, atau memaksakan pendapat dan penyelesaiannya kepada kedua belah pihak.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 45-46.

Sehingga dalam hal ini tugas mediator secara aktif membantu para pihak dalam memberikan pemahaman yang benar tentang sengketa yang mereka hadapi dan memberikan alternatif solusi yang terbaik sebagai penyelesaian sengketa tersebut. Keputusan untuk menerima penyelesaian yang diajukan mediator sepenuhnya berada dan ditentukan sendiri oleh keinginan/kesepakatan para pihak yang bersengketa. Mediator dalam hal ini tidak dapat memaksakan gagasannya sebagai penyelesaian sengketa yang harus dipenuhi. Dengan demikian maka mediator adalah orang yang memiliki pengetahuan yang cukup luas tentang bidang-bidang terkait yang dipersengketakan oleh para pihak.¹¹⁰

e. Solusi yang unik

Di dalam mediasi solusi yang dihasilkan dari proses mediasi tidak harus sesuai dengan standar legal, tetapi dapat dihasilkan dari proses kreatifitas. Oleh karena itu, hasil mediasi mungkin akan lebih banyak mengikuti keinginan kedua belah pihak terkait erat dengan konsep pemberdayaan masing-masing pihak.

f. Syarat, Peran dan Fungsi Mediator

Mediasi merupakan suatu proses damai dimana para pihak yang bersengketa menyerahkan penyelesaian kepada seorang mediator yaitu seorang yang mengatur pertemuan antara dua pihak, atau lebih yang bersengketa dalam mencapai hasil akhir yang adil, tanpa membuang

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 50.

biaya yang terlalu besar akan tetapi tetap efektif dan diterima sepenuhnya oleh kedua belah pihak yang bersengketa secara suka rela.¹¹¹

Menurut Gator P. Soemartono seorang mediator harus secara layak memenuhi kualifikasi tertentu serta berpengalaman dalam komunikasi dan negoisasi untuk mengarahkan para pihak yang bersengketa. Sesuai dengan PP No. 54/2000 ditentukan kriteria untuk menjadi mediator lembaga penyedia jasa layanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, yaitu¹¹²:

- a. “Cakap melakukan tindakan hukum;
- b. Berumur paling rendah 30 (tiga puluh) tahun;
- c. Memiliki pengalaman serta menguasai secara aktif bidang lingkungan hidup paling sedikit 5 (lima) tahun;
- d. Tidak ada keberatan dari masyarakat (setelah diumumkan dalam jangka waktu satu bulan); dan
- e. Memiliki ketrampilan untuk melakukan perundingan atau penengahan.”

Disamping itu, mediator harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. “Disetujui oleh para pihak yang bersengketa;
- b. Tidak mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai dengan derajat kedua dengan salah satu pihak yang bersengketa;
- c. Tidak memiliki hubungan kerja dengan salah satu pihak yang bersengketa;
- d. Tidak mempunyai kepentingan finansial atau kepentingan lain terhadap kesepakatan para pihak;
- e. Dan tidak memiliki kepentingan terhadap proses perundingan maupun hasilnya.”

¹¹¹ Pryatna dan Abdurrasyid, *Op.Cit.*, hlm, 111.

¹¹² Gatot P Soemartono, *Op.Cit.*, hlm. 133

Menurut I Made Widnyana, mediator memiliki peranan yang sangat penting dan diperlukan dalam pencapaian hasil mediasi yaitu:¹¹³

- a. “Membantu para pihak melakukan mediasi negosiasi apabila negosiasi yang dilakukan secara langsung oleh para pihak tidak berhasil mencapai suatu kesepakatan;
- b. Membantu para pihak melakukan komunikasi yang efektif dan produktif;
- c. Membantu para pihak menetapkan prioritas pokok untuk menyelesaikan sengketa;
- d. Memfasilitasi para pihak agar dapat memperkecil kesenjangan yang ada diantara mereka;
- e. Membantu para pihak memilah-milah permasalahan yang kompleks yang mereka hadapi agar pertemuan dapat tetap berlangsung;
- f. Bekerja bersama-sama para pihak memperkecil perbedaan-perbedaan yang dihadapi untuk mengakhiri perselisihan secara damai;
- g. Menjelaskan posisi masing-masing pihak dan memberikan ide/pandangan yang realistis terhadap tuntutan atau keinginan masing-masing dalam rangka usaha mempertemukan mereka;
- h. Membantu mengurangi rasa permusuhan dan ketegangan diantara para pihak dan mendorong agar terjadi kerjasama;
- i. Membantu para pihak menciptakan dan menganalisis pilihan-pilihan penyelesaian;
- j. Membantu para pihak menuangkan penyelesaian dalam bentuk kesepakatan tertulis;
- k. Membantu memantau pemenuhan dan pelaksanaan atas kesepakatan tersebut; dan
- l. Dapat membangunkomunikasi dan interaksi secara terpisah dengan pihak-pihak (kaukus).”

Lebih lanjut mediator memiliki peran menentukan dalam proses mediasi. Gagal tidaknya mediasi juga sangat ditentukan oleh peran yang ditampilkan mediator. Mediator yang baik memberikan kepada para pihak keperaktisan untuk negosiasi, keuntungan, kerugian dari pendekatan. Dan

¹¹³ Eddi Junaidi, *Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Medik*, (Jakarta: Rajawali, 2011), hlm. 55.

yang lebih di perlukan mediator harus memiliki pengetahuan masalah tersebut, hal ini dapat dicapai dengan mempunyai kemampuan yang memadai.¹¹⁴

D. Tinjauan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan dapat dilakukan berdasarkan inisiatif dari kementerian dan melalui pengaduan masyarakat. Penyelesaian sengketa dan konflik dapat melalui dua cara yaitu:

1. Inisiatif dari kementerian dengan maksud bahwa kementerian melaksanakan pemantauan secara rutin untuk mengetahui sengketa dan konflik yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN atau Dirjen terhadap pemberitaan surat kabar setempat. Pemantauan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dilaporkan kepada Kepala Wilayah BPN setempat setiap 4 (empat) bulan sekali dan ditembuskan kepada Menteri. Apabila dalam hasil pemantauan perlu ditindaklanjuti Menteri atau Kepala Kantor Wilayah BPN memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan untuk melakukan kegiatan penyelesaian sengketa dan konflik.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm. 39

2. Penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan berdasarkan pengaduan dari masyarakat yang disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis melalui loket pengaduan, kotak surat atau *website* Kementerian. Dalam hal pengaduan disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dan/atau Kementerian, berkas pengaduan diteruskan kepada Kepala Kantor Pertanahan. Pengaduan tersebut sedikitnya memuat identitas pengadu dengan dilampiri fotokopi identitas pengadu, fotokopi identitas penerima kuasa dan surat kuasa apabila dikuasakan dan uraian singkat kasus serta data pendukung atau bukti-bukti yang terkait dengan pengaduan. Setelah pengaduan diterima akan ditindaklanjuti dengan pemeriksaan berkas pengaduan. Dalam hal pengaduan telah memenuhi syarat, maka berkas akan diserahkan kepada pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani Sengketa, Konflik dan perkara pada Kantor Pertanahan dan diberikan Surat Tanda Penerimaan Pengaduan. Pejabat yang menangani sengketa, konflik dan perkara kemudian mengadministrasikan pengaduan ke dalam Register Penerimaan Pengaduan dan setiap perkembangan dicatat dalam Register Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara dengan melampirkan bukti perkembangan melalui sitem informasi sengketa, konflik dan perkara selanjutnya dilaporkan kepada Kantor Wilayah BPN setiap 4 (empat) bulan sekali ditembuskan kepada Menteri. Apabila berkas pengaduan tidak memenuhi syarat, maka petugas mengembalikan berkas pengaduan kepada pihak

pengadu dengan memberikan kekuranglengkapan berkas pengaduan secara tertulis.

Berdasarkan hasil pemantauan dan/atau Pengaduan yang telah diadministrasikan, pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik dan perkara pada Kantor Pertanahan dilakukan kegiatan pengumpulan data. Adapun data yang dikumpulkan berupa data fisik dan data yuridis, putusan peradilan, berita acara pemeriksaan dari lembaga/instansi penegak hukum dan/atau data dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat yang berwenang dan keterangan saksi yang dituangkan dalam Berita Acara. Berdasarkan data tersebut di validasi kebenarannya dilanjutkan dengan menerbitkan dokumen oleh Pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani Sengketa, Konflik dan Perkara pada Kantor Pertanahan.

Setelah pengumpulan data dan analisis maka dilakukan pelaksanaan analisis untuk mengetahui pengaduan tersebut merupakan kewenangan kementerian atau bukan kewenangan kementerian. Adapun kewenangan kementerian meliputi:

1. Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/atau perhitungan luas;
2. Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;

3. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
4. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
5. Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan;
6. kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
7. kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
8. kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
9. kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
10. penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau
11. kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Hal-hal selain kewenangan di atas, bukan merupakan kewenangan kementerian maka menjadi kewenangan instansi lain. Pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik dan perkara melaporkan hasil pengumpulan data dan hasil analisis kepada Kepala Kantor Pertanahan. Sedangkan sengketa dan konflik yang bukan kewenangan kementerian, maka pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik, dan perkara menyampaikan penjelasan secara tertulis kepada pihak pengadu selanjutnya kementerian dapat mengambil inisiatif untuk memfasilitasi penyelesaian Sengketa atau konflik melalui mediasi.

Setelah laporan diterima oleh Kepala Kantor Pertanahan menyampaikan hasil pengumpulan hasil pengumpulan data dan analisis kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dalam hal keputusan pemberian hak, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah yang menjadi objek Sengketa dan Konflik dan kepada Menteri dalam hal keputusan pemberian hak, konversi/penegasan/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang menjadi objek sengketa dan konflik diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri; dan/atau sengketa dan konflik termasuk dalam karakteristik tertentu. Adapun karakteristik tertentu sebagaimana dimaksud adalah yang menjadi perhatian masyarakat, melibatkan banyak pihak, mempunyai nilai yang tinggi baik dari segi sosial, budaya, ekonomi, kepentingan umum, pertahanan dan keamanan dan/atau permintaan instansi yang berwenang atau penegak hukum.

Setelah menerima hasil pengumpulan data dan hasil analisis, Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri memerintahkan pejabat untuk menindaklanjuti proses penyelesaiannya dan bertugas untuk:

- a. melakukan pengkajian terhadap kronologi Sengketa atau Konflik, data yuridis, data fisik dan data pendukung lainnya dan pemeriksaan lapangan meliputi penelitian atas kesesuaian data dengan kondisi lapangan, pencarian keterangan dari saksi-saksi san/atau pihak-pihak terkait, penelitian batas bidang tanah, gambar ukur, peta bidang tanah, gambar situasi/surat ukur, peta rencana tata ruang disertai dengan

surat tugas dan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Pemeriksaan Lapangan dan ditandatangani oleh petugas dan saksi.

- b. melakukan paparan bertujuan untuk menghimpun masukan pendapat para peserta paparan, mempertajam pengkajian Sengketa dan Konflik dan memperoleh kesimpulan dan saran. Paparan dicatat dalam Notulen Paparan dan ditandatangani oleh Pimpinan Paparan dan notulis serta dituangkan dalam Berita Acara Paparan yang ditandatangani oleh Pimpinan Paparan dan perwakilan dari peserta paparan. Berita Acara Paparan memuat peserta paparan, pokok permasalahan Sengketa dan Konflik dan hasil paparan.
- c. menyusun serta menyampaikan Laporan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang merupakan rangkuman hasil kegiatan penyelesaian Sengketa atau konflik dan disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri.

Setelah menerima Laporan Penyelesaian Sengketa dan Konflik, Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri menyelesaikan Sengketa dan Konflik dengan menerbitkan Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah yang merupakan pembatalan terhadap hak atas tanah, tanda bukti hak dan daftar umum lainnya yang berkaitan dengan hak tersebut; Keputusan Pembatalan Sertifikat, Keputusan Perubahan Data pada Sertifikat, Surat Ukur, Buku Tanah, dan/atau Daftar Umum, Surat Pemberitahuan bahwa tidak terdapat kesalahan administrasi. Penerbitan Keputusan dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja untuk Kepala Kantor Wilayah BPN

atau paling lama 14 (empat belas) hari kerja untuk Menteri, sejak Laporan Penyelesaian Sengketa dan Konflik diterima.

Penyelesaian sengketa dan konflik yang bukan merupakan kewenangan Kementerian dapat dilakukan mediasi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Pelaksanaan mediasi dicatat dalam notulensi dan hasil mediasi dituangkan dalam Berita Acara Mediasi yang memuat pokok masalah, kronologi, uraian masalah dan hasil mediasi. Apabila dalam mediasi menemukan kesepakatan, maka dibuat Perjanjian Perdamaian berdasarkan berita acara yang didaftarkan pada kepaniteraan Pengadilan Negeri sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi atau mediasi batal karena sudah 3 (tiga) kali tidak memenuhi undangan atau lebih melampaui waktu maka penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan Kepala Kantor Pertanahan.

Pelaksanaan penanganan perkara dalam proses peradilan perdata atau tata usaha negara, dimana Kementerian sebagai pihak. Penanganan perkara dalam proses peradilan meliputi: penerimaan panggilan sidang, (*relaas*), pengumpulan data dalam rangka penanganan perkara, penyiapan surat tugas dan surat kuasa, penyiapan gugatan/jawaban, penyiapan replik/duplik, penyiapan bukti, penyiapan saksi dan/atau ahli, pemeriksaan setempat, kesimpulan, upaya hukum.

Pelaksanaan putusan pengadilan merupakan tindak lanjut atas putusan lembaga peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Amar putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan, pembatalan hak atas tanah dan/atau pembatalan penetapan tanah terlantar antara lain: perintah untuk membatalkan hak atas tanah, menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum atas tanah. Menyatakan tanda bukti hak tidak sah/tidak berkekuatan hukum, perintah dilakukannya pencatatan atau pencoretan dalam Buku Tanah, perintah penerbitan hak atas tanah, perintah untuk membatalkan penetapan tanah terlantar dan amar yang bermakna menimbulkan akibat hukum terbitnya peralihan hak atau batalnya peralihan hak.

Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan, pembatalan hak atas tanah dan/atau pembatalan permohonan tanah terlantar dilaksanakan berdasarkan permohonan pihak yang berkaitan melalui Kantor Pertanahan setempat. Setelah permohonan diterima, pejabat yang bertanggung jawab menangani sengketa, konflik dan perkara melakukan penelitian berkas permohonan. Berdasarkan hasil penelitian berkas, dilakukan analisis putusan pengadilan. Hasil analisis putusan pengadilan disampaikan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN disertai data terkait. Pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan dan Surat Keputusan Hasil Penyelesaian Sengketa, Konflik dan Perkara pada

tingkat tertinggi dilakukan oleh Menteri, di tingkat Kantor Wilayah BPN dilaksanakan oleh Kepala Bidang dan di tingkat Kantor Pertanahan dilaksanakan oleh Kasi.

Bantuan hukum dilaksanakan untuk kepentingan kementerian atau aparatur Kementerian, kantor wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan baik yang masih aktif maupun yang sudah purna tugas yang menghadapi masalah hukum. Bantuan hukum dilaksanakan oleh Tim Bantuan Hukum yang terdiri dari pegawai/pejabat Kementerian dari unsur ditjen, Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan.

Perlindungan hukum dalam pengambilan keputusan untuk melakukan perbuatan hukum pertanahan berupa penerbitan, peralihan dan pembatalan sertifikat hak atas tanah, pencatatan/pencoretan dalam Surat Ukur, Buku Tanah dan Daftar Umum lainnya serta perbuatan hukum untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap merupakan perbuatan hukum yang wajib dilaksanakan oleh pejabat Kementerian yang berwenang. Kesalahan dalam proses penyelesaian kasus pertanahan akibat kelalaian pegawai atau pejabat Kementerian merupakan pelanggaran administrasi yang dapat dikenakan sanksi administrasi.

BAB III

PELAKSANAAN MEDIASI DAN FAKTOR PENGHAMBAT DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA PERTANAHAN

A. Pelaksanaan Mediasi Pada Sengketa Pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Berdasarkan PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, penyelesaian sengketa tanah dimungkinkan untuk menggunakan melalui mediasi, yang merupakan inisiatif dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa di bidang pertanahan.¹¹⁵

- Pelaksanaan mediasi yang dilakukan pada Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta¹¹⁶ sejak bulan September tahun 2016 sampai dengan bulan Maret tahun 2018 yang terdiri dari 4 (empat) Sengketa dengan rincian sebagai berikut :

¹¹⁵ Pasal 12 ayat (3) PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

¹¹⁶ Data yang di peroleh dari Bapak Aziz Setiawan, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 14 Maret 2018.

Tabel 1 : Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor
Pertanahan Kota Yogyakarta

No.	Bulan/ Tahun	Obyek	Tipologi Sengketa	Perkembangan Penyelesaian dan Bentuk Penyelesaian	Keterangan
1.	09- 2016	Persil No. 501 ± 1.762 m ²	Sengketa Waris	Selesai (K1)	- Konfirmasi Ke Pihak Pengadu Tgl. 09-02-2016, Pelaksanaan Tgl. 17-02-2016 - Konfirmasi Ke Pihak Termohon Tgl. 18-03-2016, Pelaksanaan Tgl. 24- 03-2016. - Penelitian Lapang Tgl. 04-04-2016 - Gelar Mediasi 13- 04-2016 - Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan Tgl. 28-04-2016
2.	12- 2017 s/d 03- 2018	SHM No. 70/ Gowong- an	Sengketa Waris	Selesai (K1)	-Konfirmasi Teradu -Selesai (lanjutan dari 12-2017)
3.	12- 2017s/d 03- 2018	SHP No. 00029/ Keparak- an	Sengketa Batas	Belum	-Sudah Mediasi I (lanjutan dari 12- 2017)
4.	12- 2017	SHM No. 00972/ Pekun- cen	Sengketa Batas	Selesai (K1)	Pihak Teradu Tidak Menanggapi Surat Undangan

- Keterangan bentuk penyelesaian¹¹⁷:
 - K1 : penerbitan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa.
 - K2 : penerbitan surat keputusan tentang Hak atas tanah, pembatalan sertifikat hak atas tanah, pencatatan dalam buku tanah, atau perbuatan hukum lainnya sesuai dengan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan.
 - K3 : penerbitan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan yang ditindak lanjuti mediasi oleh BPN sampai pada kesepakatan berdamai atau kesepakatan lain.
 - K4 : penerbitan surat pemberitahuan berdasarkan data yang diperoleh kasus pertanahan yang intinya menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan karena tidak adanya kesepakatan untuk berdamai.
 - K5 : penerbitan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan yang telah ditangani bukan wewenang BPN dan dipersilahkan untuk diselesaikan oleh instansi lain.

¹¹⁷ Pasal 72 Peraturan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, diakses dari <http://www.bpn.go.id/PUBLIKASI/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Menteri-ATR-Kepala-BPN/peraturan-kepala-bpn-ri-nomor-3-tahun-2011-1269>, pada Tanggal 12 Mei 2018 pukul 10.17 WIB.

- Pelaksanaan mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman¹¹⁸ di tahun 2017 yang terdiri dari 11 (sebelas) Sengketa dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 2 : Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman

No.	Obyek	Tipologi Sengketa	Perkembangan Penyelesaian	Bentuk Penyelesaian	Keterangan
1.	Persil 226 luas 9600 m ²	Masalah kepemilikan	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 09-08-2016 - Surat tugas penelitian lapangan Penelitian Lapang Tgl. 04-04-2016, Tgl. 16-09-2017 - Surat Pemberitahuan Mediasi telah selesai
2.	SHM No.1329	Sengketa Batas	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 16-01-2017 - Pihak sepakat menyelesaikan sendiri di luar Kantor Pertanahan Kab. Sleman
3.	SHM No. 2587	Sertipikat Ganda	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 20-01-2017 (mediasi gagal) - Pihak sepakat menyelesaikan sendiri di luar Kantor Pertanahan Kab. Sleman
4.	SHM No. 739	Tumpang Tindih	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 20-01-2017 (mediasi gagal) - Pihak sepakat menyelesaikan sendiri di luar Kantor Pertanahan Kab. Sleman

¹¹⁸ Data yang di peroleh dari Bapak Wahyu Priyatno, Aptnh sebagai Anggota Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Sleman, pada Tanggal 24 Mei 2018.

5.	SHM No. 8746	Sengketa Kepemilik -an	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 09-03-2017 (mediasi gagal, pihak termohon mediasi tidak hadir)
6.	SHM No. 2213	Sengketa Batas	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 17-03-2017 - Mediasi Tgl. 18-05-2017 - Akan diselesaikan di luar Kantor Pertanahan.
7.	SHM No. 4075	Sengketa Kepemilik -an	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 22-03-2017 - Akan diselesaikan di luar Kantor Pertanahan
8.	SHM No. 14767	Sengketa Kepemilik -an	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 30-03-2017 - Akan diselesaikan di luar Kantor Pertanahan
9.	Letter C 366/ Grogolsa ri	Sengketa Kepemilik -an	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 26-04-2017 - Akan diselesaikan di luar Kantor Pertanahan
10.	SHM No. 1256/ Donohar -jo	Sengketa Kepemilik -an	Selesai	K1	- Mediasi Tgl. 25-04-2017 - Surat tugas penelitian Tgl. 26-04-2017 - Penyelesaian dilakukan dengan pengukuran pengembalian Batas Tgl. 18-09-2017
11.	SHM No. 2893	Sengketa	Selesai	K1	Permohonan diteruskan ke KANWIL dengan surat pengantar Tgl. 18-09-2017

- Pelaksanaan mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul¹¹⁹ sejak bulan Oktober tahun 2016 sampai dengan bulan Januari tahun 2017 yang terdiri dari 8 (delapan) Sengketa dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 3 : Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

No	Bulan/ Tahun	Obyek	Tipologi Sengketa	Perkembangan Penyelesaian dan Bentuk Penyelesaian	Keterangan
1.	10- 2016 s/d 11- 2018	SHM No. 0236/ Mangun- an	Permohonan pembagian waris	Belum (K3)	- Konfirmasi (1) Tgl. 02-08-2016 - Konfirmasi (2) Tgl. 08-09-2016 - Peninjauan lapang Tgl. 19-10-2016 - Mediasi Tgl. 28- 10-2016 - Selesai
2.	10- 2016 s/d 01- 2017	SHM No. 0693/ Argodadi	Sengketa kepemilikan	Belum (K4)	- Konfirmasi Tgl. 23-09-2016 - Peninjauan lapang Tgl. 12-10-2016 - Mediasi I Tgl. 13- 10-2016 - Mediasi II Tgl. 20-10-2016 - Blokir Tgl. 01-11- 2016 - Mediasi III Tgl. 08-12-2016 - Mediasi IV Tgl. 19-12-2016 - Mediasi V Tgl. 28-12-2016 - Surat Pemberitahuan Tgl. 09-01-2017 - Selesai

¹¹⁹ Data yang di peroleh dari Ibu Hasti Susanti, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 14 Maret 2018.

3.	11-2016	SHM No. 01310/ Karang-tengah	Sengketa kepemilikan	Selesai (K4)	<ul style="list-style-type: none"> - Surat Masuk SKP Tgl. 01-11-2016 - Konfirmasi Tgl. 07-11-2016 - Mediasi Tgl. 21-11-2016 - Gagal - Selesai
4.	11-2016 s/d 01-2017	SHM No. 03639/ Tamanan	Sengketa Batas	Belum (K3)	<ul style="list-style-type: none"> - Konfirmasi Tgl. 21-10-2016 - Peninjauan lapang Tgl. 25-10-2016 - Mediasi I Tgl. 08-11-2016 - Mediasi II Tgl. 17-11-2016 - Segera Rekonstruksi - Mediasi III Tgl. 15-12-2016 - Setuju hasil pengembalian batas - Selesai
5.	11-2018 s/d 01-2017	SHM No. 03851/ Tamantir-to	Sengketa kepemilikan	Belum (K4)	<ul style="list-style-type: none"> - Peninjauan lapang Tgl. 31-10-2016 - Mediasi Tgl. 02-11-2016 - Mediasi II Tgl. 09-01-2017 - Sertipikat tidak dilanjutkan/ tidak diterbitkan - Selesai
6.	01-2017	SHM No. 01886/ Panggungharjo	Sengketa kepemilikan	Selesai	<ul style="list-style-type: none"> - Konfirmasi Tgl. 24-11-2016 - Peninjauan lapang Tgl. 28-11-2016 - Mediasi I Undangan Tgl. 16-12-2016 - Mediasi II Undangan Tgl. 29-12-2016
7.	01-2017	SHM No.	Sengketa kepemilikan	Selesai	<ul style="list-style-type: none"> - Konfirmasi Tgl. 30-12-2016

		5047/ Sumber- agung			- Peninjauan lapang Tgl. 03-01-2017 - Mediasi I Undangan Tgl. 06-01-2017 - Mediasi II Proses Komunikasi
8.	01- 2017	SHM No. 0209/ Potorono	Sengketa kepemilikan	Selesai	- Konfirmasi Tgl. 05-01-2017 - Peninjauan lapang Tgl. 09-01-2017 - Mediasi I Undangan Tgl. 24-02-2017 - Mediasi II proses komunikasi

Pelaksanaan mediasi tercantum dalam Pasal 38 PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, mediasi dalam menyelesaikan sengketa dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak dengan tujuan untuk menjamin tranparansi dan ketajaman analisis; mengambil keputusan yang bersifat kolektif dan obyektif; meminimalisir gugatan atas hasil penyelesaian sengketa dan konflik; menampung informasi/pendapat dari semua pihak yang berselisih dan dari unsur lain yang dipertimbangkan dan memfasilitasi penyelesaian sengketa dan konflik melalui musyawarah. Pelaksanaan mediasi dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Berdasarkan hasil wawancara dengan para responden menyatakan bahwa: proses mediasi sangat memfasilitasi pihak yang bersengketa untuk

bermusyawarah.¹²⁰ Peran mediator sangat membantu, karena mediator mampu menampung argumen para pihak dan memberikan arahan yang tidak memihak kepada salah satu pihak.¹²¹ Pelaksanaan mediasi lebih dari 30 hari, karena harus menunggu waktu yang tepat untuk para pihak yang bersengketa hadir mengikuti proses mediasi.¹²² Diantara para pihak yang bersengketa ada yang sengaja mengulur-ulur waktu dan tidak ada ketegasan sanksi dari Kantor Pertanahan tersebut yang membuat salah satu pihak lainnya memilih untuk mengakhiri proses mediasi dengan cara pemblokiran.¹²³

Peserta mediasi di jelaskan pada Pasal 39 PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan,¹²⁴ sebagai berikut:

- (1) “Peserta Mediasi terdiri dari:
 - a. Tim Pengolah;
 - b. Pejabat Kementerian, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan;
 - c. Mediator dari Kementerian, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan;
 - d. Para pihak dan/atau pihak lain yang terkait; dan/atau
 - e. Pakar dan/atau ahli yang terkait dengan Sengketa dan Konflik, Instansi terkait, dan unsur masyarakat, tokoh masyarakat/adat/agama, atau pemerhati/pegiat agraria dan penataan ruang, serta unsur-unsur lain, apabila diperlukan.
- (2) Peserta mediasi harus mendapat penugasan dari Kementerian, kecuali para pihak.

¹²⁰ Wawancara dengan responden 1, pada Tanggal 17 September 2018 di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta.

¹²¹ Wawancara dengan responden 2, pada Tanggal 17 September 2018 di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta.

¹²² Wawancara dengan responden 4, pada Tanggal 21 September 2018 di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

¹²³ Wawancara dengan responden 6, pada Tanggal 25 September 2018 di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

¹²⁴ Diakses dari <http://www.bpn.go.id/PUBLIKASI/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Menteri-ATR-Kepala-BPN/peraturan-kepala-bpn-ri-nomor-11-tahun-2016-1270>, pada Tanggal 12 Januari 2017.

- (3) Dalam hal Mediasi tidak dapat dihadiri oleh salah satu pihak yang berselisih, pelaksanaannya dapat ditunda agar semua pihak yang berselisih dapat hadir.
- (4) Apabila setelah diundang 3 (tiga) kali secara patut pihak yang berselisih tidak hadir dalam mediasi, maka mediasi batal dan para pihak dipersilahkan menyelesaikan sengketa atau konflik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Peserta mediasi pada pelaksanaannya terdiri dari mediator, para pihak yang bersengketa (tidak dapat dikuasakan) dan para ahli atau pejabat yang terkait dalam sengketa yang bersangkutan.¹²⁵ Dikarenakan kehadiran Tim Pengolah dan Pejabat Kementerian, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan sudah terwakilkan kehadirannya oleh mediator yang merupakan bagian dari Tim Pengolah dan Pejabat Kementerian, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan.¹²⁶ Meskipun pelaksanaan proses mediasi tanpa kehadiran Tim Pengolah dan Pejabat Kementerian, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan tersebut, tidak mempengaruhi keabsahan dari hasil mediasi karena peserta mediasi yang tercantum dalam Pasal 39 PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 di atas bukan merupakan suatu kewajiban namun hanya sebagai anjuran dan yang dimaksud Tim Pengolah adalah bagian dari Sub. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan yang merupakan Pejabat Kantor Pertanahan.¹²⁷

¹²⁵ Hasil wawancara dengan responden 3, pada Tanggal 21 September 2018 di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

¹²⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Wahyu Priyatno, Aptnh sebagai Anggota Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Sleman, pada Tanggal 24 Mei 2018.

¹²⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Aziz Setiawan, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 14 Maret 2018.

Pelaksanaan mediasi dicatat dalam notulensi dan hasil pelaksanaan mediasi dituangkan dalam Berita Acara Mediasi yang memuat tentang pokok masalah, kronologi, uraian masalah dan hasil mediasi. Notulensi tersebut ditandatangani oleh Mediator dan notulis. Sedangkan Berita Acara Mediasi ditandatangani oleh Pejabat Kementerian, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan, Mediator dan para pihak.¹²⁸

Dalam Pasal 41 dan Pasal 42 PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menjelaskan tentang bahwa:

“Dalam hal mediasi menemukan Dalam hal Mediasi menemukan kesepakatan, dibuat Perjanjian Perdamaian berdasarkan berita acara mediasi yang mengikat para pihak. Perjanjian Perdamaian didaftarkan pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat.

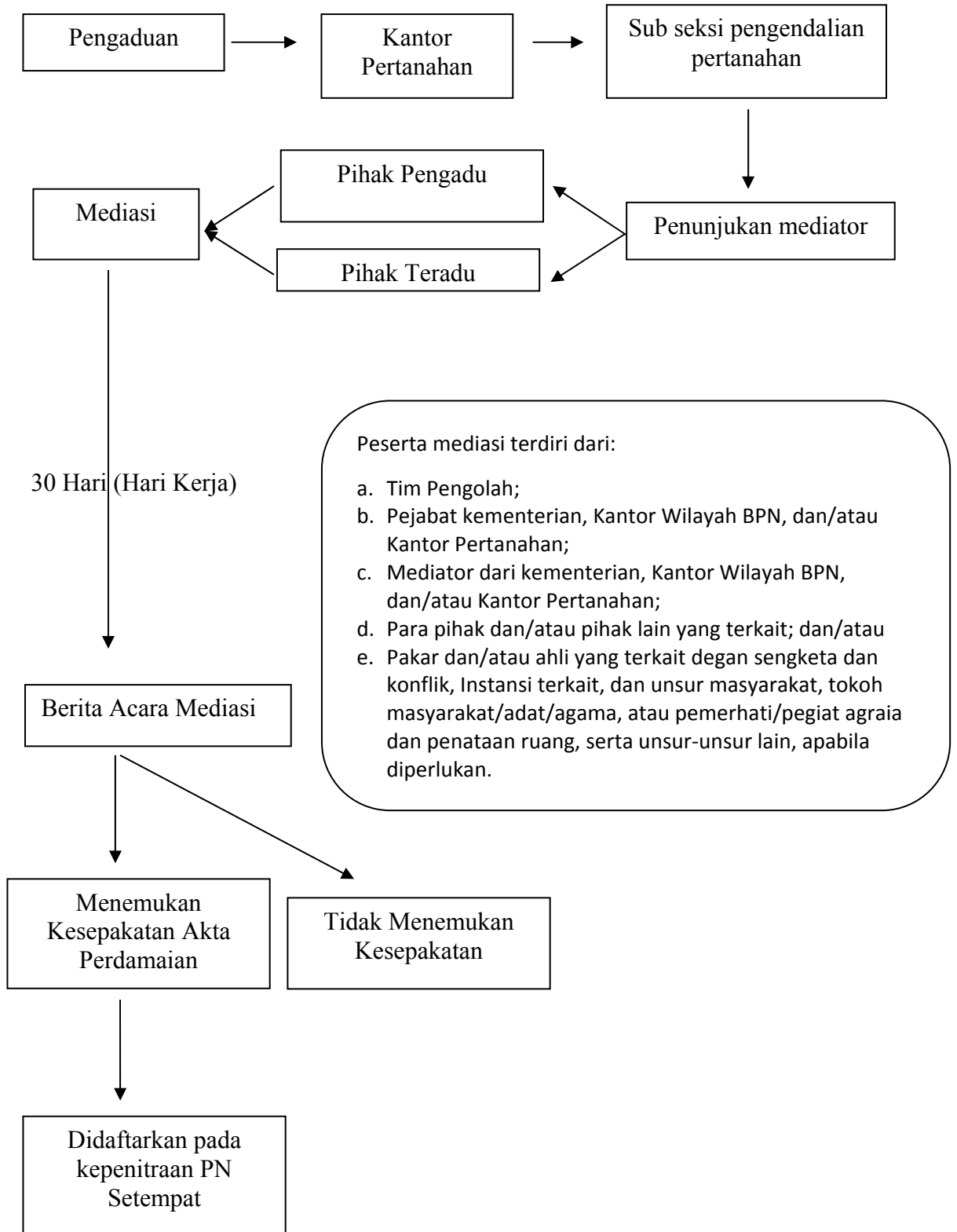
Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi atau mediai batal karena sudah 3 (tiga) kali tidak memenuhi undangan atau telah melampaui waktu. Kepala Kantor Pertanahan membuat surat pemberitahuan kepada pihak pengadu bahwa pengaduan atau mediasi telah selesai disertai dengan penjelasan.”

Perjanjian perdamaian diserahkan kepada para pihak untuk dilaksanakan sesuai kesepakatan, mediator tidak mewajibkan untuk mendaftarkan perjanjian perdamaian pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat.¹²⁹

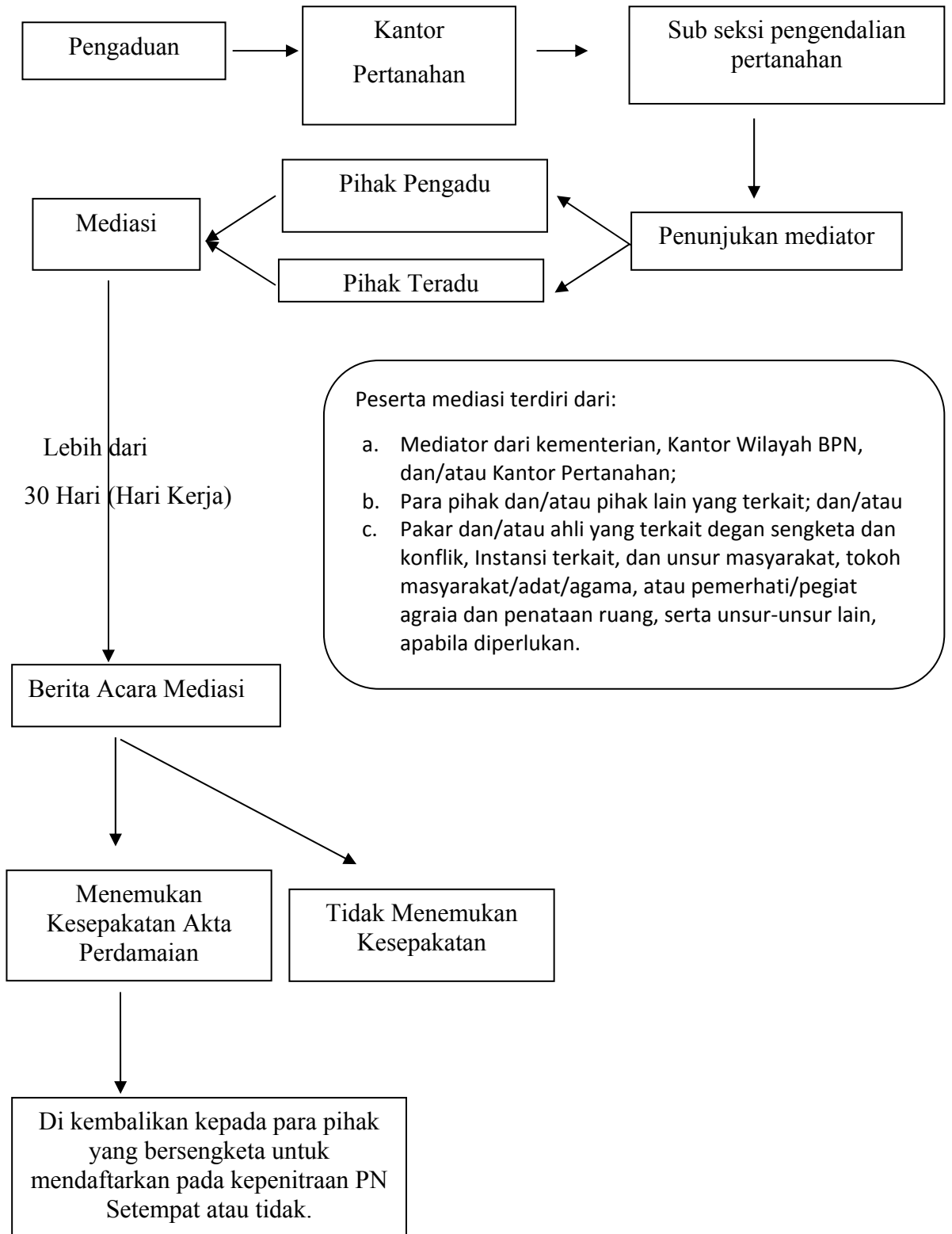
¹²⁸ Pasal 40 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

¹²⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Hasti Susanti, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 14 Maret 2018.

Pola Pelaksanaan Mediasi berdasarkan PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016



Pola Pelaksanaan Mediasi di Kantor Pertanahan¹³⁰



¹³⁰ Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Mediator dari pihak BPN merupakan seksi Pengendalian Masalah dan Pengendalian Pertanahan yang sudah mendapat pelatihan mediator maupun yang belum mendapatkan pelatihan mediasi dengan syarat telah berpengalaman di bidang mediasi selama 5 tahun atau dapat di wakikan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang sudah mendapat penugasan dari Kementerian.¹³¹ Hal ini sudah sesuai dengan persyaratan mediator yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai syarat, peran dan fungsi mediator.

Mediasi juga dapat dikatakan batal apabila salah satu pihak atau para pihak tidak memenuhi undangan pemanggilan untuk dilakukan mediasi. Dalam hal setelah dilaksanakannya mediasi menemukan kesepakatan, dilanjutkan dengan perjanjian perdamaian untuk daftarkan Kepanitraan Pengadilan Negeri setempat tidak menjadi tanggung jawab dari mediator, akta perjanjian tersebut dikembalikan kepada para pihak untuk mendaftarkan Kepanitraan Pengadilan Negeri maupun tidak didaftarkan dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab para pihak untuk melaksanakan isi perjanjian tersebut.¹³² Diatur dalam PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 tidak mewajibkan untuk mendaftarkan Akta Perjanjian di Pengadilan Negeri, namun berdasarkan Pasal 6 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitase dan Penyelesaian Sengketa apabila terjadi kesepakatan maka pihak yang menandatangani kesepakatan tersebut wajib didaftarkan ke Pengadilan Negeri sesuai dengan letak tanah sengketa dalam waktu paling

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

lama 30 hari sejak penandatanganan. Akta Perdamaian tersebut bersifat final dan mengikat meskipun pelaksanaannya didasarkan pada iktikad baik para pihak. Jika dikemudian hari akta perjanjian tersebut tidak dilaksanakan, oleh salah satu pihak, maka tetap tidak mempunyai kekuatan eksekutorial meskipun sudah didaftarkan di Pengadilan Negeri. Sesuai dengan Pasal 1338 KUHPerdara yang menyatakan bahwa segala perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, dalam pasal ini juga mengandung asas *Pacta Sun Servanda* artinya bahwa perjanjian yang dibuat mengikat seperti undang-undang dan asas konsensualisme dimana perjanjian timbul sejak kata sepakat sehingga perlu ditaati oleh pihak yang membuatnya.

B. Faktor Penghambat Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul tingkat keberhasilan mediasi untuk mencapai kesepakatan dalam menyelesaikan masalah di Kantor Pertanahan masih rendah adapun rinciannya pada tiap Kantor Pertanahan sebagai berikut:

1. Pada Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dari 4 (empat) sengketa selama bulan September 2016 sampai bulan Maret 2018,¹³³ dibagi menjadi 3 tiga

¹³³ Liat Tabel 1. Tentang Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta.

sengketa selesai dengan menerbitkan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa (K1), dan 1 lainnya belum terselesaikan hingga bulan Maret 2018 sengketa terdaftar sejak bulan Desember 2017.

2. Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman di tahun 2017 yang terdiri dari 11 (sebelas) sengketa¹³⁴ selesai dengan K1 yang dibagi menjadi: 4 sengketa selesai dengan menerbitkan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa, 1 sengketa gagal karena pihak termohon tidak memenuhi undangan, 4 sengketa selesai dengan dilanjutkan dengan para pihak sepakat menyelesaikan sendiri di luar Kantor Pertanahan Kab. Sleman, 1 sengketa selesai mencapai kesepakatan untuk pengukuran pengembalian Batas dan 1 sengketa terakhir selesai dengan Permohonan diteruskan ke KANWIL.
3. Penyelesaian sengketa melalui mediasi Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul¹³⁵ sejak bulan Oktober tahun 2016 sampai dengan bulan Januari tahun 2017 yang terdiri dari 8 (delapan) sengketa yang terdiri dari 2 sengketa belum selesai karena penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan karena tidak adanya kesepakatan untuk berdamai (K4), 2 sengketa belum selesai dengan keterangan bahwa kasus pertanahan yang ditindaklanjuti mediasi oleh BPN sampai pada

¹³⁴ Lihat Tabel 2. Tentang Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

¹³⁵ Lihat Tabel 2. Tentang Laporan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, hlm. 9 pada penulisan ini.

kesepakatan berdamai atau kesepakatan lain yang disetujui (K3), 3 sengketa selesai tanpa keterangan dan 1 selesai dengan keterangan K4 bahwa penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan karena tidak adanya kesepakatan untuk berdamai.

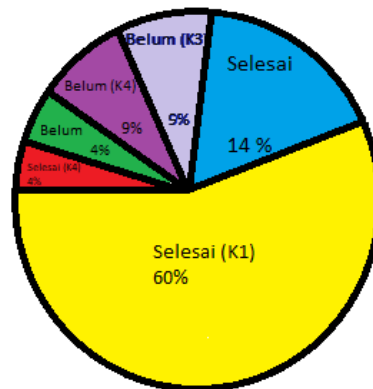
Dari keterangan diatas di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul jumlah sengketa dari tiga Kantor Pertanahan tersebut terdapat 23 sengketa dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 4: Tabel Hasil Penyelesaian Sengketa melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

No.	KETERANGAN	JUMLAH	PRESENTASE
1.	Selesai (K1)	14 Sengketa	60 %
2.	Selesai (K4)	1 Sengketa	4 %
3.	Selesai (tanpa keterangan)	3 Sengketa	14 %
4.	Belum (tanpa keterangan)	1 Sengketa	4 %
5.	Belum (K3)	2 Sengketa	9 %
6.	Belum (K4)	2 Sengketa	9 %
TOTAL		23 Sengketa	100 %

Jika dijelaskan secara diagram, sebagai berikut:

Diagram 1: Presentase Hasil Penyelesaian Sengketa melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.



Berdasarkan tabel dan diagram hasil penyelesaian sengketa melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul diatas yang dapat dikatakan mediasi mencapai keberhasilan adalah Belum (K3) dengan jumlah 2 sengketa dari 23 sengketa atau 9 % dari 100% sengketa yang diselesaikan melalui mediasi di 3 Kantor Pertanahan tersebut. Faktor penghambat yang menyebabkan rendahnya keberhasilan mediasi dibagi menjadi dari 2 faktor, yaitu:

1. Faktor menghambat secara yuridis.

Secara yuridis peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa pertanahan khususnya PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan tidak menimbulkan kesulitan atau tidak menghambat pelaksanaan proses mediasi dalam menyelesaikan sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan. Dengan adanya

peraturan PM ATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan dapat menyelesaikan kasus pertanahan yang terjadi pada wilayah kerjanya dengan cepat, tepat dan pasti.¹³⁶

2. Faktor penghambat non yuridis, diantaranya adalah:
 - a. Pihak yang tidak beriktikad tidak baik untuk memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulur waktu, pura-pura lupa atau ketidakjujuran pihak dalam menyelesaikan sengketa. Faktor pertama ini sangat sering ditemukan dalam proses mediasi di Kantor Pertanahan, contohnya dengan pemanggilan pihak yang terkait misalnya camat atau lurah yang ikut bertanda tangan terhadap surat penetapan ahli waris menyatakan diri lupa terhadap salah satu ahli waris sehingga tidak memasukkan namanya di dalam daftar ahli waris.¹³⁷
 - b. Rendahnya tingkat partisipasi pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah, contohnya salah satu pihak tidak memenuhi undangan untuk hadir di proses mediasi, salah satu atau salah dua pihak yang bersengketa sulit meluangkan waktunya untuk melaksanakan mediasi sehingga pihak BPN tak jarang mengikuti jadwal para pihak hingga menimbulkan waktu penyelesaian yang lebih

¹³⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Wahyu Priyatno, Aptnh sebagai Anggota Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kabupaten Sleman, pada Tanggal 24 Mei 2018.

¹³⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Aziz Setiawan, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 14 Maret 2018.

dari 30 hari dan salah satu pihak enggan untuk dipertemukan satu sama lain.¹³⁸

- c. Kurang Sumber Daya Manusia di Kantor Pertanahan khususnya di Sub Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan yang bertugas untuk menyelesaikan kasus pertanahan yang ada di Kantor pertanahan setempat. Dengan banyaknya sengketa, konflik dan perkara di daerah dan SDMnya hanya 2 orang, sangat membutuhkan bantuan tambahan tenaga kerja agar kasus pertanahan dapat diselesaikan dengan maksimal dan dalam tempo yang sesuai dengan peraturan yaitu selama 30 hari.¹³⁹
- d. Masih kurangnya tenaga mediator yang berserikat di Kantor Pertanahan, karena belum tepatnya sasaran terhadap pelatihan mediator yang diadakan oleh pemerintah kepada pejabat pertanahan.¹⁴⁰
- e. Tidak ada sanksi yang tegas dari pihak BPN apabila terjadi kesengajaan salah satu pihak yang bersengketa menghambat proses mediasi, sehingga undangan pemanggilan mediasi hanya di anggap sebelah mata.¹⁴¹

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Hasti Susanti, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 11 Maret 2018.

¹⁴⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Hasti Susanti, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 11 Maret 2018 dan Bapak Aziz Setiawan, Aptnh sebagai Ka. Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan Kota Yogyakarta, pada Tanggal 14 Mei 2018.

¹⁴¹ Hasil wawancara dengan responden 6, pada Tanggal 25 September 2018 di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Bedasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada Bab III maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Mediasi pada sengketa pertanahan dalam pelaksanaannya sebagian aturan mengenai mediasi sudah diterapkan, namun ada sebagian lainnya yang belum sesuai dengan aturan, yaitu *pertama*, ketentuan Pasal 38 ayat (2) PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa pelaksanaan mediasi paling lama 30 (tiga puluh) hari. Namun pada pelaksanaannya mediasi dilaksanakan lebih dari 30 (tiga puluh) hari. *Kedua*, Pasal 39 ayat (1) PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang mengantur tentang peserta mediasi terdiri dari: tim pengolah, pejabat kementerian, mediator, para pihak dan pakar atau ahli yang terkait. Dalam pelaksanaannya peserta mediasi hanya mediator dan para pihak, pakar atau ahli terkait dapat pula dihadirkan apabila diperlukan.
2. Faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul secara yuridis tidak menemukan penghambat dalam pelaksanaannya, namun secara non yuridis ditemukan beberapa faktor penghambat diantaranya

adalah *pertama*, pihak yang tidak beriktikad baik untuk memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulur waktu, pura-pura lupa atau ketidakjujuran dalam menyelesaikan sengketa. *Kedua*, rendahnya tingkat partisipasi pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah. *Ketiga*, kurangnya Sumber Daya Manusia sebagai Sub. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan di Kantor Pertanahan dan *keempat* yaitu masih kurangnya Mediator pada Sub. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Badan Pertanahan .

B. Saran

1. Diperlukan adanya iktikad baik dari para pihak untuk menyelesaikan sengketa sesuai dengan prosedur yang ada yaitu PMATR/KBPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Guna meningkatkan keberhasilan mediasi sehingga dapat menekan sengketa pertanahan yang berkepanjangan.
2. Penambahan tenaga kerja pada Sub.Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian, agar mempercepat proses penyelesaian sengketa dengan menghindari penumpukan berkas.
3. Penambahan tenaga mediator karena diharapkan dengan banyaknya mediator pada Sub.Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian sangat membantu dalam mengimbangi banyaknya jumlah sengketa yang masuk.

4. Perlunya pelatihan mediator kepada pejabat yang berwenang menangani kasus pertanahan merupakan hal yang penting untuk meningkatkan kualitas mediator dalam menghadapi mediasi kasus pertanahan supaya dapat meningkatkan keberhasilan mediasi sebagai upaya penyelesaian sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

A. Sumber Buku-Buku

Abbas, Syahrizal, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2011.

Abdurrasyid, Priyatna, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Fikahati Aneska/BANI, 2011.

Amriani, Nuraningsih, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata Di Pengadilan* Jakarta: PT Raja Grafindi Persada, 2011.

Atmadja, I Dewa Gede, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Jawa Timur: Setara Press, 2013.

Asadi, Edi, *Hukum Acara Perdata Dalam Persepektif Mediasi DI Indonesia*, Yogyakarta: Gerha Ilmu, 2012.

DEPDIKBUT, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.

Emizon, Joni, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsolidasi, dan Arbitrase)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Erwiningsih, Winahyu dan Fakhriyza Zalili Sailan, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, Malang: Inteligencia Media, 2018.

Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum (normatif dan empiris)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Galung, Sophar Maru Huta, *Praktik Peradilan Perdata dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Cet. ke-1, Jakarta: Sinar Grafik, 2012.

- Gultom, Maidin, *Perlindungan Hukum Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, cet. Ke-1, Bandung: Refrika Aditama, 2008.
- Hatta, Muhammad, *Hukum Tanah Dalam Prespektif Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Media Abadi, 2005.
- Hart, H.L.A., *Konsep Hukum "The Concept of Law"*, Terj. M. Khozim, Cetakan Pertama, Bandung: Nusa Media, 2009.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hartomo, Sunaryati, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaruan Hukum Tanah*, Bandung: Alumni 1978.
- HS., Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013.
- Junaidi, Eddi, *Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Medik*, Jakarta: Rajawali, 2011.
- Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1986. Kelsen Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terj. Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, 2008.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terj. Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, 2008.
- M., Friedman Lawrence, *Sistem Hukum Prespektif Ilmu Sosial*, Cetakan ke VIII, Terj. M. Khozim, Sunt. Nurainun Mangunsong, Bandung: Nusa Media, 2017.
- Muhammad, Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Rusli Muhammad, *Lembaga Pengadilan Indonesia Beserta Putusan Kontroversial*, Yogyakarta: UII Perss, 2013.

Murad, Rusmadi, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, 1991.

_____, *Menyingkir Tabir Masalah Pertanahan Rangkaian Tulisan dan Materi Ceramah*, Bandung Mandar Maju: 2007.

ND., Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Nugroho, Susanti Adi, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: PT. Teleaga Ilmu Indonesia, 2009.

Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998)*, Cet. Ke-4, Bandung :CV. Mandar Maju, 2009.

Perwadarmita, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet ke-10, Jakarta: Balai pustaka 2011.

Prasetyo, Teguh, dkk, *Hukum dan Undang-Undang Perkebunan*, Bandung: Nusa Media, 2013.

Rahmadi, Takdir, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2010

Rawls, John, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara "A Theory of Justice"*, Terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Cetakan pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Sarwono, *Hukum Acara Perdata Teori dan Praktek*, Cet ke-3, Jakarta: Sinar Grafik, 2012.

- Salindeho, John, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*. cet. Ke 1 Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- Sembiring, Jimmy Jose, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan, Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase*, cet ke-1, Jakarta: Visimedia, 2011.
- Singaribun, Masri dan Sofyan, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3ES, 1987.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Soemartono, Gatot P, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Sumardjono, Maria S.W, dkk. *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2015.
- Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cet ke-1, Jakarta: Sinar Grafik, 2007.
- Sutiyoso, Bambang, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gama Media, 2008.
- Syarif, Elza, *Menuntaskan Sengketa tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Cet. Ke-2, Jakarta: PT. Gramedia, 2014.
- _____, *Menuntaskan Sengketa tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan, Penyelesaian sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008.

- Syukur, Fatahillah A., *Mediasi Yudisial di Indonesia: peluang dan tantangan dalam memajukan sistem peradilan*, Bandung: Mandar Maju, 2012.
- Usman, Rahmadi, *Mediasi di Pengadilan Dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani, *Hukum Arbitrase*, Cet. Ketiga, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada), 2003.
- Winarta, Frans Hendra, *Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Witanto, DY., *Hukum Acara Mediasi Dalam Perkara Perdata Dilingkungan Pradilan Umum Dan Pradilan Agama Menurut PERMA No.1 tahun 2008*, Bandung: alfabeta, 2012.

B. Sumber Karya Ilmiah

- Afria, Susanti Ririn, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung", *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2010.
- Dwi, Fatatun Isna, "Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman tahun 2014-2015", Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syariaah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2016.
- Herwandi, "Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara", *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, 2010.

Kurniati, Nia, “Mediasi-Abitrase Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah”, *Jurnal Hukum*, Volume 18 No. 3, Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, 2016.

Sulistiani, Agustina, “Analisis Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tana Melalui Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa”, *Tesis*, Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2016.

C. Sumber Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
Tamabahan Lembaran Negara Nomor 75.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Di Luar Pengadilan.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

D. Sumber Lain-Lain

<http://www.bpn.go.id/PUBLIKASI/Peraturan-Perundangan/Undang-Undang/undang-undang-nomor-30-tahun-1999-2088>, diakses pada tanggal 23 Agustus 2018.

<http://badilum.mahkamahagung.go.id/publik/statistik-perkara/statistik-perkara-perdata/2512-statistik-perkara-perdata-klasifikasi-objek-sengketa-tanah-tahun-2017.html>, diakses pada tanggal 13 Maret 2017.

<http://www.artikelsiana.com/2015/01/pengertian-keadilan-macam-macamkeadilan.html>, diakses pada 23 Januari 2018.

<http://www.bpn.go.id/PUBLIKASI/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Menteri-ATR-Kepala-BPN/peraturan-kepala-bpn-ri-nomor-11-tahun-2016-1270> , pada Tanggal 12 Januari 2017.

<http://www.bpn.go.id/PUBLIKASI/Peraturan-Perundangan/Peraturan-Menteri-ATR-Kepala-BPN/peraturan-kepala-bpn-ri-nomor-3-tahun-2011-1269>, pada Tanggal 12 Mei 2018.

<https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/05/1366/luas-daerah-dan-jumlah-pulau-menurut-provinsi-2002-2016.html>, diakses pada tanggal 1 Oktober 2018