

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sengketa muncul dalam berbagai bentuk hubungan hukum dan melibatkan berbagai jenis subjek hukum. Sengketa dapat terjadi antara sesama individu, antara individu dan kelompok, antar kelompok, antar entitas korporasi, antara korporasi dan negara, serta antarnegara. Sengketa juga dapat dikategorikan sebagai sengketa publik atau sengketa keperdataan, serta dapat berlangsung dalam ranah nasional maupun internasional.¹

Sengketa atau konflik pada hakikatnya dipahami sebagai kondisi yang berpotensi mengganggu ketertiban dan keharmonisan dalam kehidupan bermasyarakat. Manusia sebagai subjek hukum yang berakal diberikan kapasitas untuk mencari dan menentukan bentuk penyelesaian sengketa, baik melalui perdamaian maupun melalui mekanisme hukum. Dikenal dua bentuk utama penyelesaian sengketa dalam sistem hukum nasional Indonesia, yaitu melalui proses litigasi di lembaga peradilan dan melalui proses non litigasi di luar lembaga peradilan.²

Penyelesaian sengketa melalui mekanisme non litigasi bukan merupakan hal yang baru dalam sistem nilai masyarakat Indonesia, karena secara historis masyarakat Indonesia dikenal menjunjung tinggi prinsip kekeluargaan dalam menyelesaikan permasalahan. Praktik berbagai suku bangsa di Indonesia

¹ Nurnaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.12.

² N.M.T. Dewi, "Penyelesaian Sengketa Non Litigasi Dalam Penyelesaian Sengketa Perdata", *Jurnal Analisis Hukum*, 2022, hlm. 83.

mencerminkan kebiasaan mengutamakan musyawarah dan mufakat sebagai dasar dalam proses pengambilan keputusan.³ Alternatif penyelesaian sengketa (yang selanjutnya disebut APS) merupakan salah satu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan. APS dimaknai sebagai suatu pranata hukum yang memungkinkan para pihak menyelesaikan sengketa berdasarkan kesepakatan bersama tanpa menempuh proses litigasi melalui pengadilan.⁴

Penyelesaian sengketa melalui mekanisme non litigasi terdiri atas beberapa bentuk atau metode. Metode yang paling umum digunakan oleh para pihak dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan meliputi negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase.⁵ Mediasi merupakan metode penyelesaian sengketa yang efektif dan telah lama diterapkan dalam berbagai sistem hukum, termasuk di Indonesia. Mediasi berlandaskan pada prinsip musyawarah mufakat yang sesuai dengan budaya hukum masyarakat Indonesia yang mengutamakan penyelesaian sengketa secara damai daripada melalui jalur litigasi. Mediasi diakui sebagai bagian dari APS dan penggunaannya didorong dalam berbagai jenis sengketa, termasuk sengketa perdata.⁶

Pengakuan terhadap mediasi dalam sistem hukum Indonesia secara normatif tercermin dalam berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya

³ Apriliani Kusnadi dan Devi Siti Hamzah Marpaung, "Efektifitas Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Proses di Luar Pengadilan (Melalui Jalur Mediasi)", *Wajah Hukum*, Vol. 6, No. 1, 2020, hlm. 128.

⁴ Mia Hadiati dan Mariske Myeke Tampi, "Efektivitas Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) di D.K.I. Jakarta" *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 8, No. 2, 2022, hlm. 178-200.

⁵ Apriliani Kusnadi dan Devi Siti Hamzah Marpaung, *Op. Cit*, hlm. 80-85.

⁶ Dahliani dan Hadi Tuasikal, "Penyelesaian Sengketa Perdata Melalui Non-Litigasi: Kajian Hukum dan Implementasinya di Indonesia", *Journal of Dual Legal Systems*, Vol. 2, No. 1, 2025, hlm. 54.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Mediasi merupakan salah satu instrumen penyelesaian sengketa yang ditempuh di luar mekanisme peradilan.⁷ Mediasi adalah salah satu cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan.⁸ Para pihak dianjurkan untuk terlebih dahulu mengupayakan penyelesaian perkara perdata melalui mediasi, sedangkan pengaturannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.⁹

Mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa yang ditempuh melalui proses perundingan untuk mencapai kesepakatan para pihak dengan didampingi oleh mediator.¹⁰ Mediasi dalam sistem hukum Indonesia diklasifikasikan ke dalam dua bentuk berdasarkan prosedurnya, yaitu mediasi yang dilakukan di luar pengadilan dan mediasi yang dilaksanakan di dalam pengadilan. Kedua bentuk mediasi memiliki dasar hukum dan tata cara yang berbeda, namun keduanya sama-sama bertujuan untuk mewujudkan penyelesaian sengketa secara damai berdasarkan kesepakatan para pihak.¹¹

Mediasi di luar pengadilan memiliki karakter fleksibel dalam penentuan prosedur serta memberikan ruang perundingan yang lebih luas dibandingkan

⁷ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

⁸ Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁹ Asri Sarif, "Akibat Hukum Penyimpangan Asas *Ultra Petitem Partium* dalam Putusan Akta Perdamaian", *Delarev*, Vol. 1, No. 3, 2022, hlm. 326.

¹⁰ Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

¹¹ Dahliani dan Hadi Tuasikal, *Op. Cit*, hlm. 56.

dengan penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi.¹² Mekanisme mediasi lebih cepat dan ekonomis karena tidak memerlukan biaya dan waktu sebanyak penyelesaian perkara melalui pengadilan. Penerapan mediasi mencerminkan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan.¹³

Proses litigasi pada dasarnya menghasilkan putusan yang bersifat konfrontatif dengan berorientasi pada *win-lose solution*, sehingga kepentingan para pihak tidak selalu terakomodasi secara seimbang dikarenakan ada pihak yang menang dan kalah sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpuasan dan konflik baru setelah perkara diputus, serta memerlukan waktu yang relatif lama serta biaya yang lebih besar.¹⁴ Penyelesaian sengketa melalui mekanisme non litigasi sebaliknya berorientasi pada *win-win solution* karena didasarkan pada proses perundingan dan musyawarah para pihak, sehingga menghasilkan keputusan bersama yang dapat diterima oleh kedua belah pihak, serta kerahasiaan sengketa terjamin karena tidak terdapat kewajiban untuk melaksanakan proses secara terbuka sebagaimana dalam persidangan di pengadilan.¹⁵

Para pihak dalam penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi dapat memperoleh pendampingan dari penasihat hukum agar proses penyelesaian sengketa dapat terlaksana secara optimal. Negara atau pemerintah yang menjadi pihak dalam sengketa dapat menggunakan bantuan penasihat hukum negara

¹² Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

¹³ Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁴ Icha Shintya dan Suci Flambonita, "Kewenangan Kejaksaan dalam Menyelesaikan Sengketa Non Litigasi", *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 2024, hlm. 128.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 129.

melalui kejaksaan yang dikenal dengan jaksa pengacara negara (yang selanjutnya disebut JPN). Kejaksaan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana, perdata, dan tata usaha negara, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.¹⁶ Undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia memuat ketentuan mengenai tugas dan kewenangan jaksa yang berfungsi sebagai dasar normatif dalam pelaksanaannya di tengah masyarakat.¹⁷

Jaksa dalam bidang perdata dan tata usaha negara (yang selanjutnya disebut DATUN) dapat bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah berdasarkan surat kuasa khusus, baik di dalam maupun di luar pengadilan.¹⁸ Tugas tersebut diatur lebih lanjut melalui peraturan internal, antara lain Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 006/A/JA/07/2017 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia,¹⁹ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum,

¹⁶ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi Dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm. 69.

¹⁷ Muhamad Jusuf, *Hukum Kejaksaan Eksistensi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014, hlm. 14.

¹⁸ Agus Kelana Putra, *et.al.*, "Eksistensi Lembaga Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Penegakan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Suatu Penelitian Pada Kejaksaan Tinggi Aceh)," *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 1, No. 2, 2017, hlm. 163-182.

¹⁹ Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Tindakan Hukum Lainnya dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara,²⁰ Keputusan Jaksa Agung RI Nomor 249 Tahun 2020 tentang Standar Operating Prosedur di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia,²¹ Keputusan Jaksa Agung RI Nomor KEP-157/A/JA/11/2012 tentang Administrasi Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara,²² yang memberikan pedoman teknis pelaksanaan penanganan perkara DATUN.

Ruang lingkup bidang DATUN meliputi penegakan hukum, pemberian pertimbangan hukum, serta pelaksanaan tindakan hukum lainnya bagi negara atau pemerintah. Ruang lingkup tersebut mencakup lembaga atau badan negara, instansi pemerintah pusat dan daerah, serta badan usaha milik negara (yang selanjutnya disebut BUMN) dan badan usaha milik daerah (yang selanjutnya disebut BUMD) di bidang DATUN dengan tujuan untuk menjaga dan menegakkan kewibawaan negara dan pemerintah serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.²³ Ketentuan tersebut selanjutnya dipertegas dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 040/A/J.A/12/2010 tentang Standar Operating Prosedur Pelaksanaan Tugas, Fungsi, dan Wewenang di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, yang secara substansial memuat

²⁰ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lainnya dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

²¹ Keputusan Jaksa Agung RI Nomor 249 Tahun 2020 tentang Standar Operating Prosedur di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.

²² Keputusan Jaksa Agung R.I. Nomor KEP-157/A/JA/11/2012 tentang Administrasi Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara.

²³ Pasal 24 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

pengaturan mengenai tugas jaksa di bidang DATUN, khususnya terkait kewenangan jaksa dalam kedudukannya sebagai pengacara negara.²⁴

JPN dapat menjalankan peran sebagai mediator apabila terjadi sengketa atau perselisihan antar instansi pemerintah atau pemerintah daerah serta BUMN di bidang DATUN. Hal tersebut merupakan bentuk tindakan hukum dalam rangka pengamanan kekayaan negara serta pemulihan dan perlindungan kepentingan masyarakat maupun kewibawaan pemerintah.²⁵ JPN dalam kedudukannya sebagai mediator berkewajiban menjaga netralitas, tidak berpihak kepada salah satu pihak, serta tidak memiliki kewenangan untuk membuat atau menetapkan keputusan dalam proses penyelesaian sengketa.²⁶

Mediator berkewajiban menerangkan maksud, tujuan, dan sifat mediasi kepada para pihak agar tercapai penyelesaian yang saling menguntungkan. Mediator juga harus menyepakati aturan pelaksanaan mediasi bersama para pihak, serta memfasilitasi penyampaian pokok permasalahan dan tawaran perdamaian tanpa menentukan substansi kesepakatan.²⁷ Proses perundingan yang belum menghasilkan kesepakatan memungkinkan mediator memberikan masukan atau rekomendasi dalam batas tertentu guna mendorong tercapainya solusi yang dapat diterima bersama.²⁸ Penyelesaian sengketa melalui mediasi di

²⁴ Juristoffel Simanjutak, "Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN)", *Lex Administratum*, Vol. 6, No. 1, 2018, hlm. 153.

²⁵ *Ibid*, hlm. 161.

²⁶ Sri Puspitaningrum, "Mediasi Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan", *Spektrum Hukum*, Vol. 15, No. 2, 2018, hlm. 275-299.

²⁷ Wina Purnamasari, *et.al.*, "Problematika Mediator dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Curup Kelas 1B," *Al-Ihkam : Jurnal Hukum Keluarga*, Vol. 13, No. 1, 2021, hlm. 85-108.

²⁸ Icha Shintya dan Suci Flambonita, *Op. Cit*, hlm. 135.

luar pengadilan pada prinsipnya bertujuan mencapai kesepakatan para pihak, sedangkan kegagalan mencapai kesepakatan tetap memberikan hak kepada para pihak untuk menempuh penyelesaian sengketa melalui mekanisme litigasi.²⁹

Mediator adalah hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator dan berperan sebagai pihak netral dalam membantu para pihak melakukan perundingan untuk menemukan berbagai bentuk APS tanpa kewenangan memutus atau memaksakan hasil tertentu. Sertifikat mediator merupakan dokumen yang diterbitkan oleh mahkamah agung (yang selanjutnya disebut MA) atau lembaga yang terakreditasi oleh MA sebagai bukti bahwa seseorang telah mengikuti dan dinyatakan lulus pelatihan sertifikasi mediasi.³⁰

Sertifikat mediator penting untuk menjamin adanya tolok ukur yang objektif dan terstandar dalam menilai kapasitas profesional seseorang, karena melalui proses sertifikasi dapat dipastikan bahwa individu tersebut telah memenuhi persyaratan kompetensi yang ditentukan, sehingga masyarakat memperoleh jaminan bahwa layanan yang diberikan oleh mediator bersertifikasi dilaksanakan secara aman, efektif, dan sesuai dengan norma hukum serta pedoman yang relevan.³¹ JPN memiliki legitimasi normatif untuk bertindak sebagai mediator dalam sengketa yang melibatkan negara atau pemerintah, serta mempunyai kewenangan untuk mewakili negara atau pemerintah baik di dalam

²⁹ Muhammad Yusuf, *et.al.*, “Kedudukan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Yustika*, Vol. 21, No. 2, 2018, hlm. 21.

³⁰ Pasal 1 angka 2 dan 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

³¹ Rahmawaty Maruf, “Efektivitas Peran Mediator dalam Konflik Hukum Perdata”, *Jurnal Mahasiswa Humanis*, Vol. 5, No. 1, 2025, hlm. 350.

maupun di luar pengadilan, termasuk upaya penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi seperti mediasi.³²

Persoalan hukum muncul ketika JPN menjalankan peran sebagai mediator tanpa memiliki sertifikat mediator sebagaimana disyaratkan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Syarat sertifikat mediator dalam peraturan tersebut pada dasarnya berfungsi sebagai tolok ukur kompetensi mediator secara umum, sehingga tetap relevan untuk menilai kelayakan siapa pun yang menjalankan peran mediator, termasuk di luar pengadilan, meskipun secara formil hanya mengatur mediasi di lingkungan pengadilan.

JPN pada praktiknya ditunjuk sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah tanpa memiliki sertifikat mediator. Secara formil mediasi di luar pengadilan tidak berada dalam ruang lingkup Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, namun ketiadaan sertifikat tetap menimbulkan persoalan mengenai jaminan objektif atas kompetensi JPN sebagai mediator. Persoalan tersebut semakin kompleks karena JPN memiliki dualitas peran, yaitu bertindak sebagai representasi kepentingan negara, sekaligus sebagai mediator yang dituntut bersikap netral dalam memfasilitasi tercapainya kesepakatan yang adil dan seimbang antara pemerintah dan masyarakat tanpa melalui mekanisme

³² Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

peradilan.³³ Kedudukan JPN sebagai representasi negara juga berpotensi menimbulkan keraguan dari masyarakat terhadap independensinya, sehingga dapat memunculkan persepsi adanya keberpihakan dalam proses mediasi, terutama karena keterkaitan peran JPN dengan kepentingan negara dalam pembebasan tanah.³⁴

Pembebasan atau pelepasan hak atas tanah merupakan pengakhiran hubungan hukum antara subjek hukum dengan bidang tanah yang dikuasainya melalui pemberian ganti kerugian yang besarnya ditetapkan berdasarkan musyawarah antara para pihak.³⁵ Pembebasan tanah merupakan suatu proses hukum berupa pemutusan hubungan hukum dari pemegang hak kepada negara yang dilaksanakan melalui lembaga pertanahan.³⁶

Praktik pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sering menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain ketidakpastian status hak atas tanah serta perdebatan mengenai bentuk dan nilai ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang terkena dampak pembangunan.³⁷ Penilaian yang dilakukan oleh kantor jasa penilai publik (yang selanjutnya disebut KJPP) kerap menimbulkan keberatan dari masyarakat, baik akibat perbedaan pandangan mengenai nilai tanah, keterbatasan transparansi dalam proses penilaian, maupun adanya faktor eksternal seperti tekanan tenggat waktu

³³ Dewi Prapmasari dan Destri Nudi Nugraheni, “Kewenangan Jaksa Pengacara Negara (JPN) Sebagai Mediator Dalam Menentukan Nilai Ganti Kerugian Pembangunan Jalan Tol Solo-Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Keadilan”, *Tunas Agraria*, Vol. 8, No. 3, 2025, hlm. 478.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Fengky Kotalewala, *et.al.*, “Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum”, *SASI*, Vol. 26, No. 3, 2020, hlm. 418.

³⁶ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

³⁷ Fengky Kotalewala, *et. al.*, *Op. Cit.*, hlm. 419.

proyek.³⁸ Ketidaksepakatan tersebut sering berkembang menjadi konflik antara pemerintah dan masyarakat yang pada akhirnya dapat menghambat pelaksanaan pembangunan.³⁹

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan proses yang tidak terlepas dari potensi sengketa, khususnya mengenai besaran ganti kerugian antara pemerintah selaku pihak yang membutuhkan tanah dan masyarakat selaku pemegang hak. Sengketa yang tidak diselesaikan secara musyawarah akan menghambat pelaksanaan pembangunan. Mediasi menjadi mekanisme strategis, dan JPN dalam kapasitasnya sebagai mediator berwenang memfasilitasi proses penyelesaian sengketa pembebasan tanah yang melibatkan kepentingan publik.⁴⁰ Peran JPN sebagai mediator diharapkan mampu menjembatani kepentingan pemerintah dan masyarakat untuk mencapai solusi yang legal dan adil, namun efektivitas peran tersebut masih terkendala oleh keterbatasan sumber daya, kompleksitas dinamika sosial, dan keraguan publik terhadap independensi JPN sebagai representasi negara.⁴¹

Problematisa lain juga muncul berkaitan dengan kekuatan hukum hasil mediasi yang dilakukan oleh JPN di luar pengadilan. Kesepakatan mediasi di pengadilan dapat dituangkan dalam bentuk akta perdamaian (*akta van dading*)

³⁸ Habsyah, U., *et.al.*, “Tanggung Jawab Hukum Penilai Publik Untuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Yang Berkepastian Hukum”, *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora*, Vol. 1, No. 5, 2025, hlm. 332.

³⁹ Dewi Prapmasari dan Destri Nudi Nugraheni, *Op. Cit*, hlm. 474.

⁴⁰ Andy Sasongko, “The Application of the Legal Function of the State Attorney to Realize Legal Certainty in Civil and State Administrative Cases”, *International Journal Of Humanities Education And Social Sciences*, Vol. 3, No. 5, 2024, hlm. 2285.

⁴¹ Dewi Prapmasari dan Destri Nudi Nugraheni, *Op. Cit*, hlm. 475.

yang memiliki kekuatan eksekutorial.⁴² Kesepakatan para pihak yang dihasilkan dari proses mediasi oleh JPN di luar pengadilan hanya dituangkan dalam kesepakatan perdamaian, sehingga menimbulkan problematika normatif mengenai status kekuatan hukumnya.

Salah satu contoh penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi dengan JPN sebagai mediator dapat dilihat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo–Yogyakarta yang berdampak langsung terhadap masyarakat di beberapa wilayah, salah satunya di Kalurahan Tlogoadi, Kabupaten Sleman.⁴³ Proses pengadaan tanah tersebut menimbulkan keberatan dari sebagian masyarakat terkait besaran nilai ganti kerugian tanah yang ditetapkan oleh KJPP karena dinilai belum mencerminkan nilai pasar tanah di wilayah tersebut.⁴⁴ Sebagian masyarakat di Kalurahan Tlogoadi menyampaikan protes terhadap nilai ganti kerugian tanah yang dinilai lebih rendah dibandingkan dengan wilayah lain yang juga terdampak pembangunan Jalan Tol Solo–Yogyakarta.⁴⁵

Keberatan masyarakat terkait besaran ganti kerugian memunculkan sengketa antara masyarakat terdampak dengan panitia pengadaan tanah dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol.⁴⁶ Penyelesaian sengketa tidak langsung ditempuh melalui jalur litigasi, melainkan terlebih dahulu diupayakan melalui

⁴² Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁴³ Dewi Prapmasari dan Destri Nudi Nugraheni, *Op. Cit*, hlm. 472.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 476.

⁴⁵ Lugas Subarkah, *Uang Ganti Rugi Tol Jogja–Solo Beda-beda, Warga Sleman Protes*, terdapat dalam <https://m.harianjogja.com/jogjapolitan/read/2023/01/18/512/1123611/uang-ganti-rugi-tol-regional-solo-beda-beda-warga-sleman-protes>. Jan. 18, 2023. Diakses pada tanggal 6 Februari 2026 jam 07.00.

⁴⁶ Dewi Prapmasari dan Destri Nudi Nugraheni, *Op. Cit*, hlm. 479.

mekanisme non litigasi berupa mediasi untuk menjembatani kepentingan para pihak.⁴⁷ Permasalahan tersebut kemudian diajukan kepada Kejaksaan Tinggi Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga JPN ditunjuk sebagai mediator untuk memfasilitasi komunikasi dan perundingan antara masyarakat terdampak, pemerintah, serta pihak penilai tanah.⁴⁸ JPN sebagai mediator berupaya menjembatani kepentingan para pihak serta mendorong tercapainya kesepakatan mengenai besaran ganti kerugian sehingga sengketa pengadaan tanah dapat diselesaikan secara efektif tanpa menempuh jalur litigasi.⁴⁹

Kasus di Kalurahan Tlogoadi tersebut memperlihatkan secara konkret persoalan hukum yang telah diuraikan sebelumnya, yaitu bagaimana JPN yang secara kelembagaan berkedudukan sebagai representasi kepentingan negara dalam pembebasan tanah, pada saat yang bersamaan juga ditunjuk untuk menjalankan fungsi mediator yang seharusnya netral terhadap para pihak, tanpa disertai jaminan kompetensi berupa sertifikat mediator. Isu hukum yang menjadi fokus penelitian ini adalah bagaimana kompetensi JPN sebagai mediator di tengah benturan kewenangan tersebut, serta bagaimana kekuatan hukum kesepakatan yang dihasilkan dari proses mediasi yang dilakukannya di luar pengadilan.

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, permasalahan tersebut menarik untuk dikaji lebih lanjut melalui penelitian dengan judul “**Kompetensi**

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 480.

⁴⁹ *Ibid.*

Jaksa Pengacara Negara Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Pembebasan Tanah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diambil rumusan masalah dalam penelitian ini, di antaranya:

1. Bagaimana kompetensi jaksa pengacara negara sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi di luar pengadilan?
2. Bagaimana kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian yang dibuat oleh jaksa pengacara negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dapat diambil beberapa tujuan penulisan penelitian ini, di antaranya:

1. Untuk menganalisis kompetensi jaksa pengacara negara sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi di luar pengadilan.
2. Untuk menganalisis kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian yang dibuat oleh jaksa pengacara negara.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat utama, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Dari aspek teoritis, penelitian ini bertujuan untuk memperkaya kajian hukum, khususnya dalam ranah hukum acara perdata dan alternatif penyelesaian sengketa, melalui telaah mengenai kompetensi JPN sebagai

mediator dalam sengketa pembebasan tanah, posisinya sebagai wakil negara yang sekaligus dituntut bersikap netral, serta kekuatan hukum hasil mediasi di luar pengadilan. Dari aspek praktis, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai rujukan bagi JPN dalam menjalankan fungsi mediasi secara profesional dan akuntabel, menjadi dasar pertimbangan bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan penyelesaian sengketa pembebasan tanah yang lebih efektif dan adil, memberikan manfaat bagi masyarakat dalam memperoleh pemahaman dan perlindungan hukum, serta menjadi bahan evaluasi bagi praktisi hukum dan pembentuk kebijakan dalam rangka penguatan regulasi terkait penyelesaian sengketa non litigasi.

E. Orisinalitas Penelitian

Pada penelitian dengan judul “Kompetensi Jaksa Pengacara Negara sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Pembebasan Tanah”, penelitian ini berfokus pada analisis kompetensi JPN dalam menjalankan fungsi sebagai mediator pada penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi di luar pengadilan serta menganalisis kekuatan eksekutorial terhadap kesepakatan perdamaian yang dihasilkan. Setelah dilakukan penelusuran terhadap berbagai penelitian terdahulu, ditemukan beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini. Penelitian-penelitian tersebut memiliki fokus kajian yang berbeda sehingga penelitian ini diharapkan dapat melengkapi dan mengembangkan penelitian yang telah ada sebelumnya. Adapun perbedaannya adalah sebagai berikut:

1. Icha Shintya dan Suci Flambonita, “Kewenangan Kejaksaan dalam Menyelesaikan Sengketa Non Litigasi”, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum, Tahun 2024. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis penerapan penyelesaian sengketa nonlitigasi oleh JPN pada Kejaksaan Negeri Penukal Abab Lematang Ilir serta merumuskan konsep ideal penyelesaian sengketa nonlitigasi oleh kejaksaan negeri pada masa yang akan datang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan futuristik. Penelitian terdahulu tersebut berbeda dengan penelitian ini karena hanya mengkaji kewenangan JPN dalam penyelesaian sengketa nonlitigasi secara umum, sedangkan penelitian ini berfokus pada kompetensi JPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi di luar pengadilan serta kekuatan hukum dan kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian yang dihasilkan.
2. N.M.T. Dewi, “Penyelesaian Sengketa Non Litigasi dalam Penyelesaian Sengketa Perdata”, Jurnal Analisis Hukum, Volume 5, Nomor 1, Tahun 2022. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian empiris dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara kepada pihak yang berkompeten serta menggunakan teori perdamaian dan teori efektivitas dalam konsep negara hukum. Penelitian tersebut membahas efektivitas penyelesaian sengketa perdata melalui jalur nonlitigasi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan, buku, dan jurnal ilmiah untuk menganalisis

kompetensi JPN sebagai mediator dalam sengketa pembebasan tanah beserta implikasi hukum terhadap hasil mediasi.

3. Argatta O.P.H. dan Ojak Nainggolan, “Peranan Bidang DATUN Dalam Memberi Pendampingan Hukum Tentang Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kejaksaaan Tinggi Sumatera Utara)”, Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora, Volume 5, Nomor 1, Tahun 2025. Penelitian tersebut bertujuan menjelaskan peran bidang DATUN, khususnya kejaksaaan, sebagai pemberi pendampingan hukum dalam penyelesaian permasalahan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian terdahulu lebih menitikberatkan pada fungsi pendampingan hukum oleh JPN, sedangkan penelitian ini mengkaji kompetensi JPN ketika bertindak sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah, sehingga memiliki fokus kajian yang berbeda.
4. Juristoffel Simanjutak, “Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara”, Lex Administratum, Volume 6, Nomor 1, Tahun 2018. Penelitian tersebut bertujuan mengetahui pengaturan hukum mengenai JPN dalam sistem peradilan serta kedudukannya dalam pemberian bantuan hukum pada perkara DATUN. Penelitian terdahulu berfokus pada fungsi bantuan hukum JPN, sedangkan penelitian ini secara khusus membahas kompetensi JPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi di luar pengadilan, termasuk akibat hukum dari kesepakatan perdamaian yang dihasilkan.

5. Dewi Prapmasari dan Destri Nudi Nugraheni, “Kewenangan Jaksa Pengacara Negara (JPN) Sebagai Mediator Dalam Menentukan Nilai Ganti Kerugian Pembangunan Jalan Tol Solo–Yogyakarta Ditinjau Dari Asas Keadilan”, *Tunas Agraria*, Volume 8, Nomor 3, Tahun 2025. Penelitian tersebut menganalisis kewenangan JPN sebagai mediator dalam menentukan besaran ganti kerugian pembangunan Jalan Tol Solo–Yogyakarta berdasarkan asas keadilan. Penelitian tersebut berfokus pada penentuan nilai ganti kerugian, sedangkan penelitian ini mengkaji kompetensi JPN sebagai mediator secara lebih luas, termasuk kesesuaian kompetensi tersebut dengan ketentuan mengenai mediator, potensi konflik peran JPN sebagai mediator, serta kekuatan hukum dan kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian yang dihasilkan melalui mediasi.

Berdasarkan uraian penelitian terdahulu di atas, dapat ditegaskan bahwa penelitian ini memiliki persamaan sekaligus perbedaan dengan penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian terdahulu pada umumnya berfokus pada kewenangan JPN dalam penyelesaian sengketa non litigasi secara umum, pemberian bantuan hukum di bidang DATUN, maupun peran JPN dalam penentuan ganti kerugian pengadaan tanah pada studi kasus tertentu. Sementara itu, penelitian ini secara khusus mengkaji kompetensi JPN sebagai mediator dalam sengketa pembebasan tanah yang diselesaikan melalui mediasi di luar pengadilan, serta menganalisis kekuatan hukum dan kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian yang dihasilkan.

Letak kebaruan penelitian ini terletak pada fokus analisis terhadap aspek kompetensi mediator dikaitkan dengan ketentuan sertifikasi mediator menurut Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, potensi konflik peran JPN sebagai representasi negara sekaligus mediator yang dituntut netral, serta implikasi yuridis terhadap kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian. Penelitian ini tidak hanya membahas kewenangan secara normatif, tetapi juga mengaitkannya dengan problematika eksekutorial hasil mediasi, yang belum dibahas secara komprehensif dalam penelitian sebelumnya.

F. Tinjauan Pustaka

1. Kejaksaan

Kejaksaan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman serta melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan kewenangan lain sebagaimana diatur dalam undang-undang.⁵⁰

Jaksa merupakan pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan fungsional dengan kekhususan tertentu serta menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan ketentuan undang-undang.⁵¹ Merujuk pada

⁵⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

⁵¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

pasal tersebut dapat dipahami bahwa Kejaksaan berkedudukan sebagai lembaga pemerintah, yang secara struktural berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif dan tidak termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Fungsi Kejaksaan dalam melaksanakan kekuasaan negara menunjukkan bahwa lembaga ini merupakan bagian dari aparatur negara.⁵²

Tugas dan wewenang Kejaksaan Republik Indonesia antara lain sebagai berikut:

- (1) Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. melakukan penuntutan;
 - b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- (2) Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

⁵² Laden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana (Penyelidikan dan Penyidikan)*, Sinar Grafika: Jakarta, 2014, hlm. 191-192.

(3) Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- a. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b. pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- c. pengawasan peredaran barang cetakan;
- d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.⁵³

Kejaksaan menyelenggarakan fungsi berikut:⁵⁴

- a. perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan, serta pemberian perizinan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden;
- b. penyelenggaraan pembangunan prasarana dan sarana, pembinaan manajemen, administrasi, organisasi dan ketatalaksanaan, serta pengelolaan atas kekayaan milik negara;
- c. penyelenggaraan intelijen penegakan hukum dan penyelenggaraan kegiatan di bidang ketertiban dan ketenteraman umum;
- d. penyelenggaraan penegakan hukum baik preventif maupun represif yang berintikan keadilan di bidang pidana;

⁵³ Pasal 30 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

⁵⁴ Pasal 3 Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

- e. penyelenggaraan pemberian bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum, penegakan hukum, dan tindakan hukum lain di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan;
- f. penyelenggaraan koordinasi teknis penuntutan yang dilakukan oleh oditurat dan penanganan perkara koneksitas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden;
- g. penyelenggaraan penelusuran, perampasan, dan pengembalian aset;
- h. penyelenggaraan kesehatan yustisial serta pengelolaan data dan statistik kriminal;
- i. penempatan seorang tersangka atau terdakwa di rumah sakit, tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan, atau dirinya sendiri;
- j. pemberian pertimbangan hukum kepada Presiden, lembaga, instansi pemerintah, dan badan usaha milik negara/daerah dalam menyusun peraturan perundang-undangan, serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat; dan
- k. penyelenggaraan koordinasi, bimbingan, petunjuk teknis, dan pengawasan baik ke dalam maupun ke luar dengan instansi terkait atas pelaksanaan tugas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan umum yang ditetapkan oleh Presiden.

2. Jaksa Pengacara Negara

Kejaksaan dalam melaksanakan kewenangannya di bidang DATUN, bertindak sebagai JPN, yaitu jaksa yang memperoleh kuasa khusus untuk bertindak atas nama negara dan pemerintah.⁵⁵ Kejaksaan dalam bidang DATUN dengan kuasa khusus berwenang bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.⁵⁶ Status JPN secara yuridis tidak secara otomatis dimiliki oleh setiap jaksa, melainkan hanya oleh jaksa yang menjalankan tugas dan kewenangan secara struktural dan fungsional dalam bidang DATUN.⁵⁷ Pelaksanaan fungsi tersebut berada di bawah koordinasi jaksa agung muda bidang DATUN, yang memiliki tanggung jawab atas seluruh tindakan hukum yang dilakukan untuk dan atas nama negara atau pemerintah di bidang DATUN.⁵⁸

Lingkup bidang DATUN mencakup kegiatan penegakan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lainnya yang diberikan kepada negara atau pemerintah, termasuk lembaga atau badan negara, instansi pemerintah pusat maupun daerah, serta BUMN dan BUMD, guna menjaga kewibawaan negara dan pemerintah serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.⁵⁹ Ketentuan tersebut juga ditegaskan dalam Peraturan

⁵⁵ Himpunan Petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN), XXII, Jakarta: Kejaksaan Agung RI, hlm. 12.

⁵⁶ Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

⁵⁷ Defry T.T. dan Said Aneke R., "Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai Pengacara Negara dalam Menangani Perkara Perdata", *Lex Crimen*, Vol. 10, No. 11, 2021, hlm. 137.

⁵⁸ Juristoffel Simanjutak, *Op. Cit*, hlm. 158.

⁵⁹ Pasal 24 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI.

Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, khususnya Pasal 444 ayat (2). Praktik penyelenggaraan pemerintah masih menunjukkan adanya pihak yang belum sepenuhnya memahami pemanfaatan kewenangan JPN sesuai dengan bidang tugas dan jabatannya, sehingga menyebabkan permasalahan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas lebih sering dikonsultasikan kepada pihak lain atau menggunakan jasa penasihat hukum dari lembaga bantuan hukum maupun advokat.⁶⁰

Bantuan hukum merupakan salah satu bentuk pelaksanaan tugas JPN dalam perkara DATUN, yang dilakukan dengan mewakili lembaga negara, instansi pemerintah pusat dan daerah, serta BUMN/BUMD berdasarkan surat kuasa khusus, baik dalam posisi sebagai penggugat maupun tergugat, melalui upaya penyelesaian sengketa secara litigasi dan non litigasi.⁶¹ Pemberian pertimbangan hukum merupakan bagian dari kewenangan JPN, yang diwujudkan melalui penyusunan pendapat hukum (*legal opinion*) dan/atau pelaksanaan pendampingan hukum (*legal assistance*) di bidang DATUN, atas dasar permohonan dari lembaga negara, instansi pemerintah pusat maupun daerah, serta BUMN/BUMD dengan pelaksanaan tugas yang didasarkan pada surat perintah jaksa agung muda bidang DATUN, kepala kejaksaan tinggi, atau kepala kejaksaan negeri.⁶²

⁶⁰ Lusia Evy, *Peran Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata*, Genta Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 22.

⁶¹ Peraturan Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

⁶² Icha Shintya dan Suci Flambonita, *Op. Cit*, hlm. 131.

3. Mediasi

a. Pengertian Mediasi

Mediasi merupakan suatu mekanisme penyelesaian perselisihan yang melibatkan pihak ketiga untuk memberikan nasihat dalam rangka membantu para pihak yang bersengketa.⁶³ Mediasi dapat dipahami sebagai suatu proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakan melalui perundingan antara para pihak untuk memperoleh kesepakatan bersama, dengan keterlibatan mediator sebagai pihak yang membantu jalannya perundingan.⁶⁴ Mediasi dalam sistem hukum Indonesia diklasifikasikan ke dalam dua jenis, yakni mediasi dalam proses litigasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan,⁶⁵ serta mediasi non litigasi yang merupakan bagian dari APS berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.⁶⁶

Para pihak dalam proses mediasi diberi kesempatan untuk menyelesaikan konflik yang mereka hadapi secara mandiri, dengan bantuan pihak ketiga yang bersifat netral dan tidak memihak guna memfasilitasi tercapainya kesepakatan.⁶⁷ Penyelenggaraan mediasi

⁶³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, <https://kbbi.web.id/>. Diakses pada tanggal 16 Januari 2026 jam 09.00.

⁶⁴ Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁶⁵ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁶⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

⁶⁷ Khotibul Umam, *Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010, hlm. 10.

dimaksudkan untuk merealisasikan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan, dengan memberikan akses yang lebih luas kepada para pihak dalam penyelesaian sengketa perdata, serta sebagai sarana alternatif untuk mencapai kesepakatan perdamaian yang relatif adil sehingga tidak menimbulkan pihak yang merasa dirugikan.⁶⁸

b. Mediator

Mediator merupakan hakim atau pihak lain yang telah memiliki sertifikat mediator dan berfungsi sebagai pihak yang netral dalam memfasilitasi proses perundingan para pihak untuk menemukan berbagai alternatif penyelesaian sengketa tanpa kewenangan untuk memutus atau memaksakan suatu penyelesaian.⁶⁹ Mediator dalam penyelesaian sengketa secara mediasi, berperan sebagai pihak penengah yang bersifat netral dan tidak memiliki kewenangan untuk memutus sengketa.⁷⁰

Mediator dalam sistem mediasi di Indonesia dibagi ke dalam mediator dari lingkungan pengadilan dan mediator dari luar pengadilan. Mediator dari dalam pengadilan selain hakim mediator juga mencakup unsur pegawai pengadilan, seperti panitera, sekretaris, panitera pengganti, juru sita, juru sita pengganti, calon hakim, dan pegawai

⁶⁸ Selamat dan Lumban Gaol, "Pengaturan Hukum Mediasi Di Pengadilan Oleh Mahkamah Agung", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Vol 7, No.1, 2016, hlm. 78.

⁶⁹ Pasal 1 angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁷⁰ Sri Puspitaningrum, *Op. Cit*, hlm. 275-299.

pengadilan lainnya.⁷¹ Mediator dari luar pengadilan merupakan mediator yang berasal dari kalangan non hakim dan tidak berstatus sebagai pegawai pengadilan, yang wajib memiliki sertifikat mediator. Kewajiban kepemilikan sertifikat mediator tersebut juga berlaku bagi mediator dari dalam pengadilan, yang diperoleh setelah mengikuti dan dinyatakan lulus pendidikan serta ujian sertifikasi yang diselenggarakan oleh MA atau lembaga yang terakreditasi oleh MA.⁷²

4. Sengketa Pembebasan Tanah

a. Sengketa

Sengketa merupakan segala bentuk keadaan yang memicu perbedaan pendapat, pertikaian, serta perbantahan di antara pihak-pihak yang berkepentingan.⁷³ Sengketa dalam konteks hukum dapat dipahami sebagai suatu perselisihan antara pihak-pihak yang memiliki perbedaan kepentingan, yang penyelesaiannya dapat ditempuh baik melalui proses pengadilan maupun melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan.⁷⁴ Sengketa diartikan sebagai pertentangan atau konflik yang berkembang dalam kehidupan masyarakat, yang memunculkan

⁷¹ Ahmad Musadad, *Alternative Dispute Resolution Resolusi Konflik Non Litigasi*, CV Literasi Nusantara Abadi, Malang, 2022, hlm. 155.

⁷² Pasal 13 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁷³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, <https://kbbi.web.id/>. Diakses pada tanggal 16 Januari 2026 jam 09.35.

⁷⁴ Urip Santoso, "Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", *Perspektif*, Vol. 21, No. 3, 2016, hlm. 193.

pertentangan sosial antara individu, kelompok, atau organisasi terhadap suatu objek pertanahan.⁷⁵

Sengketa berawal dari ketidakpuasan salah satu pihak yang disebabkan oleh tidak dipenuhinya prestasi sebagaimana diperjanjikan atau terjadinya wanprestasi. Sengketa juga dapat disebabkan oleh perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu perbuatan yang melanggar hukum, menimbulkan kerugian, dan dilakukan karena kesalahan pelakunya sehingga menimbulkan kewajiban pertanggungjawaban.⁷⁶

b. Pembebasan Tanah

Pembebasan atau pelepasan hak atas tanah adalah suatu tindakan hukum yang mengakhiri hubungan hukum antara subjek hukum dan bidang tanah yang dikuasainya, yang dilakukan melalui pemberian ganti kerugian dengan besaran yang ditentukan berdasarkan hasil musyawarah para pihak.⁷⁷ Pelepasan hak atas tanah dapat dilaksanakan melalui penyerahan secara sukarela atau dengan disertai pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah. Praktik pelaksanaannya, konsep penyerahan secara sukarela tidak sepenuhnya

⁷⁵ Witanto, *Hukum Acara Mediasi dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama menurut PERMA No.1 Tahun 2008*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 2.

⁷⁶ Gede Aditya Pratama, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Ctk. Pertama, Mega Press Nusantara, Jawa Barat, 2023, hlm. 1.

⁷⁷ Fengky Kotalewala, *et.al.*, *Op. Cit*, hlm. 418.

berdiri sendiri, karena selalu terdapat unsur ganti kerugian yang melekat dalam proses pelepasan hak tersebut.⁷⁸

Ganti kerugian dapat diberikan dalam berbagai bentuk, antara lain uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disepakati oleh para pihak. Permasalahan dapat timbul apabila pemegang hak atas tanah tidak menyetujui bentuk maupun besaran ganti kerugian tersebut dan pada prinsipnya menolak untuk melakukan pelepasan hak meskipun telah ditawarkan kompensasi. Pemegang hak atas tanah berhak menolak dan mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak dilakukannya musyawarah penetapan ganti kerugian.⁷⁹

G. Metode Penelitian

1. Tipologi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang mana penelitian akan dilakukan dengan menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang terjadi di masyarakat.⁸⁰ Penelitian hukum normatif memiliki fungsi sebagai

⁷⁸ Desy Kosita Hallauw, *et.al.*, “Analisis Hukum Surat Pelepasan Hak Atas Tanah Adat (Dati) Di Kota Ambon”, *SASI*, Vol. 26, No. 1, 2020, hlm. 114.

⁷⁹ Fengky Kotalewala, *et.al.*, *Op. Cit.*, hlm. 429.

⁸⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 34-35.

argumentasi yuridis apabila terjadi kekosongan, kekaburan, dan konflik norma.⁸¹

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*),⁸² dengan menelaah bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum terkait yang dibahas.⁸³

3. Fokus Penelitian

Fokus penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah hal-hal yang dituangkan dalam rumusan masalah yaitu tentang kompetensi JPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi di luar pengadilan dan kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian yang dibuat oleh JPN.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang terdiri atas:

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif,⁸⁴ meliputi:

1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

⁸¹ Djulaeka dan Devi Rahayu, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Scopindo Media Pustaka, Surabaya, 2019, hlm. 20.

⁸² *Ibid*, hlm. 185-189.

⁸³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 93.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 141.

- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
 - 3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 - 5) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
 - 6) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan; dan
 - 7) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lainnya dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi,⁸⁵ seperti buku, jurnal hukum, tesis, disertasi dan dokumen hukum lain yang dapat mendukung bahan hukum primer.

⁸⁵ *Ibid.*

- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,⁸⁶ yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia.

5. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Pengumpulan data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan dan studi dokumen. Studi kepustakaan dilakukan dengan menganalisis sumber-sumber pustaka untuk mengkaji informasi tertulis tentang hukum dari berbagai sumber yang telah dipublikasikan secara luas dalam penelitian hukum normatif,⁸⁷ dan studi dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber tertulis berupa buku, jurnal, peraturan, dan putusan.

6. Analisis Data Penelitian

Analisis data penelitian dalam penelitian ini menerapkan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu melalui pemaparan atau mendeskripsikan permasalahan hukum dengan bahan-bahan hukum yang relevan dalam penelitian.⁸⁸ Analisis penelitian diawali dengan proses identifikasi dan klasifikasi bahan hukum sesuai dengan pokok permasalahan yang dikaji. Bahan hukum tersebut dianalisis melalui penafsiran norma hukum, asas hukum, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan kewenangan JPN sebagai mediator serta kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian. Proses

⁸⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ed. Pertama, Ctk. Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 117.

⁸⁷ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normative*, Ctk. Kedua, Banyumedia, Malang, 2006, hlm. 392.

⁸⁸ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Ctk. Pertama, Alfabeta, Bandung, 2007, hlm. 69.

analisis dilakukan secara sistematis dengan mengaitkan ketentuan peraturan perundang-undangan, pendapat ahli, dan praktik hukum yang relevan guna memperoleh pemahaman yang utuh. Hasil analisis selanjutnya disusun secara argumentatif untuk menjawab rumusan masalah penelitian dan merumuskan kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.

H. Kerangka Skripsi

Agar penelitian ini menjadi sistematis dan terarah sehingga hasil penelitian dapat dijabarkan lebih jelas, penelitian ini akan disusun dalam 4 (empat) bab, dengan uraian sebagai berikut:

1. BAB I Pendahuluan, berisi penjabaran mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan kerangka skripsi.
2. BAB II Tinjauan Umum, berisi tinjauan kepustakaan secara umum berkaitan dengan kajian teoritis dan yuridis mengenai JPN, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, mediasi, serta sengketa pembebasan tanah, yang digunakan sebagai landasan dalam menganalisis permasalahan penelitian secara yuridis.
3. BAB III Analisis dan Pembahasan, berisi hasil penelitian. *Pertama*, berkaitan dengan kompetensi JPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pembebasan tanah melalui mediasi di luar pengadilan. *Kedua*, berkaitan dengan kekuatan eksekutorial kesepakatan perdamaian yang dibuat oleh JPN.

4. BAB IV Penutup, berisi mengenai kesimpulan dan saran dari penulis.

Kesimpulan memuat jawaban dari permasalahan yang telah diteliti.

Kemudian, saran dicantumkan atas usulan dari sudut pandang penulis berkaitan dengan temuan dan hasil penelitian.