

Aspek Hukum Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia

(Legal Aspects of Mediation in the Settlement of Land Disputes in Indonesia)

Fathur Robby Salam¹, Putra Raihansyah², Zaskia Ruby Ervi Handana³

¹Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: fathur3019167@univpancasila.ac.id

²Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: putra3023227@univpancasila.ac.id

³Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: zaskia3023299@univpancasila.ac.id

Abstrak: Tanah di Indonesia dipahami bukan hanya sebagai aset ekonomi, tetapi sebagai ruang hidup, sumber penghidupan, dan penopang identitas kolektif yang terkait dengan kearifan lokal dan struktur sosial masyarakat. Berbagai sengketa pertanahan, mulai dari tumpang tindih sertifikat, pengadaan tanah untuk infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional, hingga klaim atas tanah ulayat, menimbulkan kerugian materiil, dislokasi sosial, hilangnya ruang hidup tradisional, serta melemahkan kepercayaan publik terhadap negara sebagai pengelola sumber daya agraria. Dalam kerangka normatif, UUD 1945, UUPA, dan Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 menempatkan mediasi sebagai instrumen alternatif yang diharapkan mampu menyelesaikan sengketa secara lebih cepat, murah, dan humanis, selaras dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dan tujuan kemakmuran rakyat. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, menelaah kerangka hukum agraria dan desain mediasi, lalu mengujinya dengan teori keadilan sosial. Pembahasan menunjukkan bahwa mediasi telah memiliki dasar prosedural yang cukup kuat, namun belum ditopang parameter keadilan substantif yang jelas, belum terintegrasi sepenuhnya dengan kepastian data berbasis sertifikat elektronik, serta belum secara memadai mengakui masyarakat adat sebagai subjek penuh. Karena itu, diperlukan rekonstruksi normatif agar mediasi benar-benar berfungsi sebagai instrumen keadilan sosial dalam penyelesaian sengketa agraria di Indonesia.

Kata Kunci: Mediasi Sengketa Pertanahan; Keadilan Sosial Agraria; Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; Sertifikat Elektronik Pertanahan; Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayat.

Abstract: Land in Indonesia is understood not merely as an economic asset, but as a living space, a source of livelihood, and a pillar of collective identity that is closely intertwined with local wisdom and social structures. A wide range of land disputes—from overlapping land titles and land acquisition for infrastructure and National Strategic Projects to claims over customary (ulayat) land—has resulted in material losses, social dislocation, the erosion of traditional living spaces, and a decline in public trust in the state as the manager of agrarian resources. Within the normative framework, the 1945 Constitution, the Basic Agrarian Law (UUPA), and Ministerial Regulation of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency (Permen ATR/BPN) No. 21 of 2020 position mediation as an alternative instrument expected to resolve disputes more quickly, inexpensively, and humanely, in line with the principle of the social function of land rights and the objective of promoting public welfare. This study employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, examining the agrarian legal framework and the design of mediation, and then testing them against the theory of social justice. The discussion shows that mediation rests on a reasonably robust procedural foundation, yet lacks clearly articulated substantive justice parameters, is not fully integrated with data certainty based on electronic land certificates, and does not adequately recognize indigenous communities as full legal subjects. Consequently, normative reconstruction is required so that mediation can genuinely function as an instrument of social justice in resolving agrarian disputes in Indonesia.

Keywords: *Land Dispute Mediation; Agrarian Social Justice; Social Function Of Land Rights; Electronic Land Certificates; Indigenous Peoples and Customary Land.*

1. Pendahuluan

Tanah dalam konteks Indonesia tidak hanya berfungsi sebagai aset ekonomi, tetapi juga sebagai ruang hidup, basis mata pencaharian, dan simbol identitas kolektif yang terikat pada kearifan lokal serta struktur sosial masyarakat. Berbagai laporan dan penelitian menunjukkan bahwa sengketa pertanahan terus meningkat dan kian kompleks, melibatkan individu, korporasi besar, hingga institusi negara dalam spektrum kasus yang luas, mulai dari tumpang tindih sertifikat, pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dan Proyek Strategis Nasional, hingga klaim atas tanah ulayat yang telah ditempati masyarakat adat secara turun-temurun.¹ Konflik-konflik tersebut tidak hanya menimbulkan kerugian materiil, tetapi juga dislokasi sosial, hilangnya ruang hidup tradisional, serta ketegangan berkepanjangan antara warga dengan negara maupun investor. Dalam sejumlah kasus, sengketa tanah bahkan berujung pada resistensi kolektif yang berpotensi menggerus kepercayaan publik terhadap negara sebagai pengelola sumber daya agraria. Fenomena ini memperlihatkan bahwa persoalan pertanahan bukan sekadar problem administratif, melainkan menyentuh dimensi keadilan sosial dan stabilitas sosial-politik yang lebih luas.

Hukum agraria Indonesia telah menetapkan standar dan tujuan yang jelas bagi pengelolaan sekaligus penyelesaian sengketa pertanahan. UUD 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sehingga negara memikul tanggung jawab untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam setiap kebijakan pertanahan.² Prinsip fungsi sosial hak atas tanah juga ditegaskan, sehingga penguasaan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan keadilan distributif. Lebih lanjut, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan memberikan dasar formal bagi ATR/BPN untuk menangani sengketa pertanahan melalui berbagai mekanisme, termasuk mediasi. Secara konseptual, mediasi diproyeksikan sebagai instrumen alternatif yang cepat, murah, humanis, dan berorientasi pada kesepakatan win-win, sehingga diharapkan dapat meredakan konflik tanpa harus melalui proses litigasi yang kaku, panjang, dan berbiaya tinggi. Dalam desain normatif ini, mediasi ditempatkan sebagai pilar penting untuk mewujudkan penyelesaian sengketa pertanahan yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga adil, inklusif, dan diterima oleh para pihak.

¹ I Ayu Sri Gusti and I Gede Agus Kurniawan, "The Legal Protection for The Parties Due to The Issuance of Overlapping Land Certificates (Decision Study Number: 1 K/PDT/2021)," *JURNAL AKTA* 11, no. 2 (2024): 348–57, <https://doi.org/10.30659/akta.v11i2.37475>.

² M Fakhurrozi, Yuniar Rahmatiar, and M Abas, "Kajian Hukum Tata Negara Terhadap Perlindungan Hak Atas Tanah Dalam Konteks UU No. 5 Tahun 1960," *MORALITY: Jurnal Ilmu Hukum*, 2025, <https://doi.org/10.52947/morality.v11i1.957>.

Di sisi lain, praktik penyelesaian sengketa di lapangan memperlihatkan bahwa idealitas tersebut belum sepenuhnya terwujud. Jalur litigasi melalui pengadilan umum maupun Pengadilan Tata Usaha Negara masih menjadi pilihan dominan, meskipun telah banyak dikritik karena sifatnya yang adversarial, prosedurnya yang panjang, dan biayanya yang tinggi. Putusan pengadilan yang bercorak kalah–menang kerap hanya menyentuh aspek legal formal, namun gagal menyelesaikan akar konflik sosial yang menyertai sengketa tanah.³ Putusan yang memenangkan salah satu pihak tidak jarang memicu ketidakpuasan, menimbulkan residu ketegangan, bahkan memicu sengketa baru yang menasar aspek lain dari hubungan sosial para pihak. Sementara itu, mediasi yang telah diinstitusikan secara formal melalui Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 belum sepenuhnya berfungsi sebagai alternatif yang efektif. Dalam sengketa yang melibatkan investasi besar atau Proyek Strategis Nasional, posisi tawar masyarakat pemilik tanah sering kali jauh lebih lemah dibanding korporasi ataupun negara, sehingga proses mediasi berisiko menjadi sekadar formalitas administratif yang melegitimasi ketimpangan relasi kuasa. Dalam praktik, kesediaan masyarakat untuk “berdamai” kerap muncul bukan karena tercapainya kesetaraan, melainkan karena tekanan struktural dan keterbatasan pilihan.

Keterbatasan efektivitas mediasi juga tidak terlepas dari problem ketidakpastian data pertanahan. Masih ditemukannya sertifikat ganda, batas bidang tanah yang tidak jelas, dan arsip manual yang rusak menyebabkan klaim hak atas tanah menjadi tumpang tindih dan sulit diverifikasi.⁴ Dalam kondisi demikian, mediator menghadapi kesulitan untuk memetakan duduk perkara secara objektif karena pijakan data fisik dan yuridis yang seharusnya menjadi dasar utama justru tidak solid. Sengketa yang semestinya dapat diselesaikan secara administratif menjadi berkepanjangan karena tidak adanya satu sumber data yang disepakati. Hal ini memperlihatkan bahwa kelemahan struktur data pertanahan bukan hanya soal administratif, tetapi berimplikasi langsung pada efektivitas dan legitimasi proses mediasi.

Sengketa yang melibatkan tanah ulayat atau tanah adat menghadirkan tantangan tersendiri. Tanah bagi masyarakat adat tidak semata-mata aset ekonomi, melainkan memiliki fungsi religius, kultural, dan sosial yang sangat kuat. Ikatan emosional dan spiritual terhadap tanah membuat konsekuensi kehilangan tanah tidak dapat diukur semata dengan nilai ganti rugi finansial. Namun, sistem administrasi pertanahan dan prosedur mediasi formal seringkali tidak sepenuhnya mengakui atau mengintegrasikan struktur hak komunal tersebut. Masyarakat adat dan desa adat tidak selalu diposisikan sebagai subjek hukum yang setara, sehingga klaim mereka atas tanah kerap dipandang lemah ketika berhadapan dengan sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan negara atau hak-hak lain yang telah terdaftar.⁵ Dalam situasi seperti ini, penyelesaian sengketa

³ H Flora et al., “The Role of Mediation in Resolving Civil Law Disputes in Indonesia,” *Jurnal Smart Hukum (JSH)* 3, no. 3 (2025): 216–23, <https://doi.org/10.55299/jsh.v3i3.1269>.

⁴ Basyarudin, “The Effectiveness of The Role of The Land Office (Badan Pertanahan Nasional) as A Mediator in Resolving Land Disputes,” *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 24, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.31941/pj.v24i1.5145>.

⁵ Samuel Haning, “The Role of Customary Law in Resolving Land Disputes in Indonesia’s Indigenous Communities,” *International Journal of Social and Human* 1, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.59613/m15tkg12>.

melalui mediasi berpotensi mengabaikan dimensi identitas dan keberlanjutan komunitas, sehingga kesepakatan yang tercapai mungkin sah secara administratif, tetapi tidak legitimate di mata masyarakat adat.

Rangkaian fakta tersebut memperlihatkan adanya ketidaksesuaian yang cukup tajam antara tujuan sistemik yang diemban oleh hukum agraria dan praktik penyelesaian sengketa yang berlangsung sehari-hari. Sistem menuntut adanya penyelesaian yang adil, pasti, dan bermanfaat, sementara praktik masih sarat dengan formalitas prosedural, bias kekuasaan, dan ketidakpastian data. Mediasi yang secara normatif diharapkan menjadi instrumen penyelesaian sengketa yang lebih humanis dan restoratif belum mampu sepenuhnya menjawab kompleksitas konflik agraria kontemporer. Kebutuhan akan rekonstruksi konsep dan praktik mediasi menjadi semakin mendesak, terutama ketika sengketa melibatkan kepentingan investasi skala besar, transformasi digital administrasi pertanahan, serta pengakuan hak-hak masyarakat adat.⁶

Dalam konteks ini, pemikiran Agung Iriantoro menjadi relevan sebagai kerangka untuk menilai sekaligus merancang ulang mediasi agraria. Gagasan-gagasan yang dikembangkan menempatkan mediasi pada simpul pertemuan antara keadilan sosial, kepastian hukum berbasis teknologi, dan pengakuan kearifan lokal, sehingga mediasi tidak lagi dipahami semata sebagai prosedur teknis, tetapi sebagai instrumen kebijakan yang memerlukan legitimasi etis, sosial, dan teknis sekaligus. Kerangka ini memberi landasan konseptual untuk mengkaji bagaimana mediasi dapat “dibengkokkan” ke arah keadilan substantif tanpa harus mengabaikan tuntutan kepastian hukum dan efisiensi administratif.⁷

Dimensi pertama yang disorot adalah keadilan sosial dalam sengketa investasi dan Proyek Strategis Nasional. Perspektif ini digunakan untuk menilai bagaimana mediasi seharusnya menyeimbangkan kepentingan pembangunan ekonomi negara dengan perlindungan hak konstitusional pemilik tanah, terutama kelompok rentan yang berada dalam posisi tawar lemah. Mediasi yang hanya mengejar tercapainya kesepakatan tanpa memperhatikan distribusi beban dan manfaat berisiko melanggengkan pemiskinan struktural. Karena itu, keadilan sosial menjadi parameter penting untuk menilai keberterimaan hasil mediasi: kesepakatan yang adil bukan hanya yang “disetujui” para pihak, tetapi yang tidak mengorbankan hak-hak dasar warga negara atas nama percepatan investasi.

Dimensi kedua berkaitan dengan kepastian hukum berbasis teknologi melalui penerapan sertifikat elektronik dan sistem data pertanahan terintegrasi. Transformasi dari sertifikat analog ke sertifikat elektronik dipahami sebagai upaya menguatkan fondasi data pertanahan agar lebih akurat, transparan, dan sulit dimanipulasi. Dalam kerangka ini, mediasi dipandang membutuhkan pijakan data fisik dan yuridis yang valid agar para pihak

⁶ Sigit Pratama Maulu, Fence M Wantu, and Zamroni Abdussamad, “Agrarian Dispute Resolution Institution as a Manifestation of Progressive Legal Transformation,” *YUDHISTIRA : Jurnal Yurisprudensi, Hukum Dan Peradilan* 3, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.59966/yudhistira.v3i2.1788>.

⁷ Agung Iriantoro and D Widya Putri, “Between Investment and Social Justice: Legal Challenges of Land Acquisition for National Strategic Projects in Indonesia,” *Substantive Justice International Journal of Law* 8, no. 1 (2025): 2, <https://doi.org/10.33096/substantivejustice.v8i1.325>.

dan mediator dapat bertumpu pada satu sumber kebenaran yang sama.⁸ Sertifikat elektronik dan sistem informasi pertanahan digital memungkinkan integrasi data yang sebelumnya tersebar, sehingga potensi tumpang tindih hak dan manipulasi dokumen dapat ditekan. Kepastian data bukan sekadar persoalan administratif, melainkan prasyarat substantif bagi proses mediasi yang adil, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan, karena sengketa sering kali berakar dari kelemahan dokumentasi dan pendaftaran.

Dimensi ketiga menekankan pentingnya kearifan lokal dan pengakuan masyarakat hukum adat, khususnya desa adat, sebagai subjek hukum yang sah dalam sistem agraria nasional. Bagi komunitas adat, tanah memiliki dimensi religius-magis, kultural, dan sosial yang sangat kuat, sehingga penyelesaian sengketa tanah ulayat tidak dapat diserahkan sepenuhnya pada pendekatan legal-formal yang mengedepankan bukti tertulis dan pola kepemilikan individual. Mediasi yang sensitif terhadap kearifan lokal harus mampu mengakomodasi struktur kepemilikan komunal, nilai sakral, dan mekanisme musyawarah adat dalam proses perundingan.⁹ Pengakuan desa adat sebagai subjek hukum yang cakap memiliki dan mengelola tanah memberi dasar bagi posisi tawar yang lebih seimbang dalam proses mediasi. Dengan demikian, kesepakatan yang dicapai tidak hanya sah secara hukum negara, tetapi juga legitimate dalam pandangan komunitas, sehingga memiliki peluang lebih besar untuk dipatuhi dan menjaga harmoni sosial.

Kerangka pemikiran tersebut memberikan dasar konseptual bagi penelitian ini untuk mengkaji mediasi agraria secara lebih komprehensif. Mediasi ditempatkan sebagai arena perjumpaan antara regulasi negara, teknologi pertanahan, dan pluralitas sistem hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga keberhasilannya tidak diukur hanya dari sisi prosedural, tetapi juga dari kemampuan menghadirkan keadilan substantif dan diterima secara sosial. Dengan pandangan demikian, penelitian ini tidak berhenti pada evaluasi normatif atas Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, melainkan berupaya menggali sejauh mana desain normatif yang ada mampu mengakomodasi tuntutan keadilan sosial, kepastian data, dan pengakuan kearifan lokal yang menjadi ciri utama sengketa agraria kontemporer.

Sejalan dengan orientasi tersebut, penelitian ini memformulasikan sejumlah pertanyaan pokok yang menjadi fokus analisis. Pertama, bagaimana konstruksi hukum dan mekanisme formal mediasi sengketa pertanahan di Badan Pertanahan Nasional menurut kerangka hukum positif yang berlaku, khususnya Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Kedua, sejauh mana proses mediasi mampu mengatasi konflik kepentingan dalam sengketa investasi dan Proyek Strategis Nasional dengan tetap menjamin keadilan sosial bagi pemilik tanah. Ketiga, bagaimana peran sertifikat elektronik dan sistem data pertanahan berbasis digital dalam menjamin kepastian dan integritas data pada proses mediasi. Keempat, bagaimana bentuk integrasi kearifan lokal dan pengakuan desa adat

⁸ Martin Roestamy, S Sitohang, and Ray Tama Rahayu, "Legal Certainty In Indonesia Regarding The Migration Of Land Certificates From Analog To Electronic Systems," *Al-Mubin: Islamic Scientific Journal* 8, no. 1 (2025): 129–36, <https://doi.org/10.51192/almubin.v8i1.1713>.

⁹ D Sukriono et al., "Local Wisdom as Legal Dispute Settlement: How Indonesia's Communities Acknowledge Alternative Dispute Resolution?," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.39958>.

sebagai subjek hukum dalam penyelesaian sengketa tanah ulayat melalui mediasi. Rangkaian pertanyaan ini diharapkan mampu mengarahkan analisis secara terstruktur untuk mengevaluasi sekaligus merekonstruksi peran mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia, sehingga lebih selaras dengan tujuan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan yang diamanatkan oleh hukum agraria nasional.

2. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, yang diterapkan secara langsung untuk membaca, menafsirkan, dan menguji kecukupan kerangka hukum penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Badan Pertanahan Nasional.¹⁰ Dalam kerangka ini, titik berangkat penelitian adalah teks hukum positif: UUD 1945, Undang-Undang Pokok Agraria, dan peraturan pelaksana di bidang pertanahan—terutama regulasi yang mengatur penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi di lingkungan ATR/BPN. Metode yuridis normatif ini segera diarahkan untuk mengidentifikasi bagaimana norma-norma tersebut membentuk desain mediasi (siapa berwenang, bagaimana prosedur, apa batas kewenangan, bagaimana kedudukan hasil mediasi), kemudian dibandingkan dengan konfigurasi permasalahan yang telah diuraikan: dominasi litigasi, ketimpangan posisi tawar dalam sengketa investasi, ketidakpastian data pertanahan, dan marginalisasi hak komunitas adat.

Penerapan pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menjadikan ketentuan-ketentuan konstitusional dan undang-undang sebagai premis mayor yang memandu analisis. Penelitian menelusuri secara sistematis bagaimana Pasal-pasal UUD 1945 tentang penguasaan negara atas bumi dan air untuk kemakmuran rakyat serta prinsip fungsi sosial hak atas tanah dirumuskan lebih lanjut dalam Undang-Undang Pokok Agraria, lalu dioperasionalisasikan melalui peraturan menteri mengenai penanganan kasus pertanahan. Dari sini, penelitian menelaah struktur normatif mediasi: kedudukan mediasi dalam sistem penyelesaian sengketa, sifat kesepakatan mediasi, hubungan antara mediasi dan litigasi, serta kewajiban dan hak para pihak dalam proses tersebut. Metode ini diterapkan dengan membaca peraturan secara sistematis (saling kait antar pasal dan antar peraturan) dan teleologis (dihubungkan dengan tujuan keadilan sosial, kepastian, dan kemanfaatan), untuk kemudian dilihat di mana letak konsistensi, tumpang tindih, atau kekosongan pengaturan yang berpengaruh pada efektivitas mediasi.

Pendekatan konseptual diterapkan secara langsung untuk memaknai dan mengoperasionalisasikan teori keadilan sosial sebagai lensa utama analisis. Konsep mediasi sebagai instrumen keadilan sosial, sebagaimana dirumuskan dalam pemikiran Agung Iriantoro, tidak hanya disebut, tetapi dijadikan kriteria evaluatif terhadap norma yang ada.¹¹ Penelitian menggali dari doktrin: apa yang dimaksud keadilan sosial dalam konteks sengketa pengadaan tanah, bagaimana keadilan tersebut mengharuskan perlindungan kelompok rentan, distribusi adil beban dan manfaat pembangunan, serta

¹⁰ P Wulandari, “Normative Legal Research Methodology from the Experts’ Perspective: A Comparative Analysis of Concepts and Approaches,” *Archipel: Journal of Indonesian Interdisciplinary Studies* 1, no. 6 (2026), <https://doi.org/10.65739/archipel.v1i6.34>.

¹¹ Iriantoro and Widya Putri, “Between Investment and Social Justice: Legal Challenges of Land Acquisition for National Strategic Projects in Indonesia.”

pengakuan terhadap komunitas adat. Konsep-konsep ini kemudian diterapkan untuk menilai apakah desain mediasi dalam peraturan benar-benar memberikan ruang bagi koreksi ketimpangan posisi tawar, apakah prosedur yang diatur cukup menjamin partisipasi bermakna pemilik tanah, apakah mekanisme pembuktian dan penggunaan data pertanahan (termasuk sertifikat elektronik) memadai untuk mencegah manipulasi dan ketidakpastian, serta bagaimana posisi subjek kolektif seperti desa adat ditempatkan dalam kerangka mediasi. Dengan kata lain, pendekatan konseptual digunakan untuk menguji apakah norma positif selaras dengan isi substansial keadilan sosial yang dijadikan teori tunggal.

Dalam praktik analisis, metode yuridis normatif ini diterapkan dengan cara mengkonfrontasikan norma dan fakta secara kualitatif. Langkahnya tidak berupa survei atau pengumpulan data empiris baru, melainkan pembacaan kritis atas deskripsi faktual sengketa dan praktik mediasi yang tersedia dalam literatur dan laporan, lalu diletakkan di bawah “cahaya” norma yang dianalisis. Misalnya, ketika ditemukan fakta bahwa mediasi dalam sengketa Proyek Strategis Nasional sering berjalan dalam kondisi posisi tawar yang timpang, penelitian kembali ke norma, apakah regulasi mediasi mengatur perlindungan khusus bagi pihak yang lemah, apakah ada kewajiban mediator untuk menilai proporsionalitas ganti rugi, dan apakah keadilan sosial tercermin dalam standar yang ditetapkan peraturan. Demikian pula, ketika fakta menunjukkan problem sertifikat ganda atau data yang tidak sinkron, metode normatif digunakan untuk mengkaji apakah aturan tentang data pertanahan dan sertifikat elektronik sudah cukup jelas, bagaimana kedudukannya dalam mediasi, dan sejauh mana penguatan kepastian data itu menjadi bagian integral desain mediasi, bukan sekadar isu administratif terpisah.¹²

Penalaran yang digunakan bersifat deduktif: penelitian berangkat dari norma dan teori sebagai premis umum, lalu menurunkannya ke konteks konkrit sengketa dan praktik mediasi sebagai premis minor, untuk akhirnya menyusun kesimpulan mengenai derajat kesesuaian atau penyimpangan antara keduanya. Dengan cara ini, metode yuridis normatif tidak hanya menjelaskan apa isi peraturan, tetapi juga menilai apakah peraturan tersebut, jika dibaca melalui teori keadilan sosial, memadai untuk menjawab persoalan yang telah diidentifikasi. Dari situ, metode yang sama digunakan untuk merumuskan rekonstruksi normatif: bagian mana dari desain mediasi yang perlu diperjelas, diperkuat, atau diubah agar mediasi pertanahan benar-benar berfungsi sebagai instrumen penyelesaian sengketa yang berkeadilan dan berkepastian hukum.

3. Hasil Penelitian

Penelitian ini secara langsung dikaitkan dengan kerangka peraturan perundang-undangan yang mengatur mediasi sengketa pertanahan di Indonesia, terutama UUD 1945, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menggantikan peraturan sebelumnya seperti Perka BPN No. 3 Tahun 2011 dan Permen ATR/BPN No. 11 Tahun 2016. Kerangka ini menjadi dasar untuk menilai

¹² Wulandari, “Normative Legal Research Methodology from the Experts’ Perspective: A Comparative Analysis of Concepts and Approaches.”

sejauh mana desain normatif mediasi yang diatur dalam peraturan-peraturan tersebut mampu menjawab konfigurasi permasalahan yang telah dikemukakan dalam pendahuluan, terutama terkait keadilan sosial, kepastian hukum, dan pengakuan terhadap masyarakat adat.

Secara konstitusional, UUD 1945 meletakkan dasar bahwa bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Norma ini kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur jenis-jenis hak atas tanah serta menetapkan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6.¹³ Penjelasan Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah, apapun jenisnya, tidak dapat digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan mengabaikan kepentingan masyarakat, dan bahwa penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya serta bermanfaat bagi pemegang hak maupun masyarakat luas. Dari perspektif yuridis normatif, ketentuan ini mengarahkan bahwa setiap mekanisme penyelesaian sengketa, termasuk mediasi, tidak cukup hanya mengejar penyelesaian formal, tetapi juga harus memastikan bahwa hasilnya selaras dengan fungsi sosial dan tujuan kemakmuran rakyat. Dengan demikian, mediasi pertanahan seharusnya dipahami bukan sekadar sarana mendamaikan para pihak, melainkan instrumen untuk mengimplementasikan prinsip fungsi sosial dalam konteks konflik hak atas tanah.

Pada tingkat peraturan menteri, Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 secara khusus mengatur penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan dan memberikan posisi strategis bagi mediasi. Pasal 1 peraturan ini mendefinisikan sengketa pertanahan sebagai perselisihan tanah antara perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berkaitan dengan kebijakan publik, sementara mediasi didefinisikan sebagai cara penyelesaian kasus melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan yang dilakukan para pihak dengan fasilitasi Kementerian ATR/BPN, Kantor Wilayah, atau Kantor Pertanahan sesuai kewenangan. Ketentuan ini diperjelas oleh Pasal 43 dan Pasal 44 Permen 21 Tahun 2020, yang mewajibkan Kantor Pertanahan menyelenggarakan mediasi sebagai salah satu tahapan penanganan kasus, serta mengatur tata cara mediasi mulai dari pemanggilan para pihak, pelaksanaan pertemuan, hingga pembuatan berita acara hasil mediasi. Secara prosedural, susunan ini menunjukkan bahwa negara telah menyediakan kerangka formal bagi BPN untuk bertindak sebagai mediator, dan berbagai kajian empiris mencatat bahwa pelaksanaan mediasi di sejumlah kantor pertanahan sudah berjalan sesuai prosedur yang diatur.¹⁴

Meskipun demikian, ketika struktur prosedural tersebut dikaitkan dengan prinsip-prinsip agraria dasar dan realitas sengketa, efektivitas prosedural tampak belum otomatis berbanding lurus dengan efektivitas substantif. Analisis yuridis normatif terhadap Permen

¹³ Andrea Winda Amasta and Rekky Sean Paulus, "Penerapan Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Putusan Nomor 28/G/Pu/2019/Ptun.Pbr," *The Juris* 8, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.56301/juris.v8i1.1187>.

¹⁴ Awang Hardian Sadono, "Penanganan Masalah Pertanahan Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan," *Rampai Jurnal Hukum (RJH)* 2, no. 1 (2023): 15–32, <https://doi.org/10.35473/rjh.v2i1.2255>.

21 Tahun 2020 memperlihatkan bahwa peraturan ini lebih banyak memuat detail tahapan dan kewenangan administratif, seperti kewajiban pencatatan, batas waktu, dan format berita acara, namun belum memberikan parameter normatif yang eksplisit mengenai ukuran keadilan substantif yang harus dicapai melalui mediasi. Tidak terdapat ketentuan, misalnya, mengenai kewajiban mediator untuk mempertimbangkan dampak sosial dan ekonomi jangka panjang terhadap pihak yang lebih lemah ketika menyusun kesepakatan, atau kewajiban untuk memastikan bahwa hasil mediasi tidak bertentangan dengan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Dalam perspektif keadilan sosial, kekosongan parameter ini membuka ruang bagi mediasi yang hanya mengejar “kesepakatan” secara formal tanpa menjamin bahwa kesepakatan tersebut tidak melegitimasi ketimpangan relasi kuasa, terutama dalam sengketa yang melibatkan investasi besar atau Proyek Strategis Nasional.

Kaitan antara kepastian hukum dan mediasi juga terlihat jelas ketika kedudukan sertifikat elektronik dianalisis dalam rangka pendaftaran tanah modern. Transformasi dari sertifikat fisik ke sertifikat elektronik diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, serta diperinci melalui Permen ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik. Peraturan pemerintah ini menegaskan bahwa sertifikat konvensional dan sertifikat elektronik sama-sama merupakan alat bukti yang sah atas kepemilikan tanah, sementara Permen 1 Tahun 2021 mengatur tata cara penerbitan, penggantian, dan pemeliharaan data sertifikat elektronik dalam sistem pendaftaran tanah yang terintegrasi. Secara normatif, pengaturan ini dimaksudkan untuk memperkuat integritas data pertanahan, mengurangi risiko sertifikat ganda, dan memastikan adanya satu basis data yang diakui negara sebagai rujukan utama. Namun, jika diperiksa dari sudut pandang Permen 21 Tahun 2020, terlihat bahwa peraturan ini belum secara eksplisit mensyaratkan penggunaan sertifikat elektronik atau basis data digital sebagai pijakan utama dalam proses mediasi.¹⁵ Akibatnya, meskipun kebijakan besar mengenai digitalisasi telah ditetapkan untuk memperkuat kepastian hukum, kebijakan tersebut belum secara normatif diintegrasikan ke dalam desain mediasi, sehingga mediasi masih dapat berlangsung di atas data yang parsial atau belum sepenuhnya terverifikasi dalam sistem elektronik.

Ketiadaan integrasi yang eksplisit ini berimplikasi pada kualitas kepastian hukum yang dapat dijamin melalui mediasi. Selama sertifikat elektronik dan data digital pertanahan belum dijadikan rujukan utama yang mengikat para pihak dan mediator, mediasi tetap bergantung pada dokumen fisik dan informasi yang mungkin tumpang tindih atau diperselisihkan keabsahannya. Kondisi ini tidak sepenuhnya sejalan dengan tujuan pendaftaran tanah dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yang hendak menciptakan kepastian melalui satu sistem registrasi yang transparan dan dapat diandalkan. Oleh karena itu, dari perspektif normatif, muncul kebutuhan untuk menyesuaikan Permen 21 Tahun 2020 sehingga prosedur mediasi terhubung secara jelas dengan pemanfaatan sertifikat elektronik dan sistem informasi pertanahan digital,

¹⁵ Faris Faza Ghaniyyu, Yani Pujiwati, and Betty Rubiati, “Jaminan Kepastian Hukum Konversi Sertipikat Menjadi Elektronik Serta Perlindungannya Sebagai Alat Pembuktian,” *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4553>.

termasuk pengaturan tentang tata cara verifikasi dan prioritas penggunaan data elektronik dalam proses perundingan.

Dalam dimensi pengakuan masyarakat hukum adat, hubungan antara UUD 1945, UUPA, dan peraturan pelaksana lainnya memberikan konteks penting. Konstitusi melalui Pasal 18B ayat (2) mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUPA juga mengakui hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, dan sejumlah peraturan pelaksana di bidang pertanahan serta pengadaan tanah memuat mekanisme identifikasi dan pengakuan hak-hak tersebut. Akan tetapi, Permen 21 Tahun 2020 yang menjadi dasar operasional mediasi di BPN tidak secara spesifik mengatur tata cara mediasi sengketa tanah ulayat maupun status desa adat sebagai subjek hukum dalam proses mediasi. Istilah “pihak yang berkepentingan” dan “pemegang hak” dalam peraturan ini memang cukup luas untuk mencakup masyarakat adat, tetapi tanpa penjelasan rinci, interpretasi di tingkat pelaksana berpotensi sempit dan tidak seragam.

Keterbatasan pengaturan ini berimplikasi pada lemahnya perlindungan normatif bagi masyarakat adat dalam proses mediasi. Tanpa ketentuan yang secara tegas mengakui desa adat atau lembaga adat sebagai subjek hukum yang dapat menjadi pihak dalam mediasi, posisi mereka sangat bergantung pada cara aparat BPN setempat memahami dan menerapkan istilah “pihak yang berkepentingan”. Padahal, sengketa tanah ulayat sering menyangkut hak komunal yang tidak mudah dipetakan ke dalam kategori hak perorangan atau badan hukum privat sebagaimana dikenal dalam hukum positif. Konsep hak ulayat yang diakui UUPA mengandung dimensi religius, sosial, dan kultural yang kuat, sehingga mediasi yang tidak secara normatif dirancang untuk mengakomodasi struktur komunal tersebut berpotensi menghasilkan kesepakatan yang sah secara administratif tetapi tidak legitimate di mata komunitas adat.¹⁶ Dari sini, analisis normatif mengarah pada kebutuhan mendesak untuk memperbarui atau menafsirkan Permen 21 Tahun 2020 secara progresif, agar mencakup pengaturan eksplisit tentang kedudukan masyarakat adat dan desa adat sebagai pihak dalam mediasi, serta mekanisme integrasi kearifan lokal dan musyawarah adat ke dalam prosedur formal BPN.

Relasi antara mediasi dan litigasi juga memperlihatkan aspek penting lain dari desain normatif yang berlaku. Peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan mediasi BPN sebagai salah satu opsi penyelesaian sengketa, tetapi belum memberikan prioritas normatif yang kuat dibanding jalur pengadilan. Permen 21 Tahun 2020 memang mewajibkan Kantor Pertanahan untuk memfasilitasi mediasi, tetapi tidak menetapkan mediasi sebagai prasyarat wajib sebelum sengketa dibawa ke pengadilan, dan tidak mengatur secara rinci bagaimana hakim harus memperlakukan hasil mediasi BPN jika sengketa yang sama kemudian digugat.¹⁷ Berbagai kajian empiris yang dibaca secara normatif menunjukkan bahwa mediasi di BPN sering dilaksanakan sesuai prosedur, tetapi

¹⁶ N Yogatiyana and M Hidayatullah, “Eksistensi Hak Tanah Ulayat Masyarakat Adat Dalam Hukum Tanah Di Indonesia,” *ANWARUL* 2, no. 4 (2022), <https://doi.org/10.58578/anwarul.v2i4.505>.

¹⁷ Adellia Annisa Bahri and Frency Siska, “BPN Sebagai Mediator Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dengan Bukti Kuitansi Jual Beli Tanah,” *Jurnal Riset Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.29313/jrih.v4i2.4996>.

hasilnya dapat dikesampingkan ketika salah satu pihak memilih jalur litigasi, karena tidak ada mekanisme normatif yang mengikat hakim untuk memberi bobot khusus pada hasil mediasi tersebut. Dalam perspektif keadilan sosial, situasi ini jelas melemahkan posisi pihak yang lemah, terutama pemilik tanah kecil atau komunitas adat, karena kesepakatan yang telah diperoleh dengan susah payah melalui mediasi dapat kembali dipertaruhkan di pengadilan oleh pihak yang lebih kuat.

Jika dilihat secara keseluruhan, hubungan antara norma dan praktik yang dianalisis melalui kerangka yuridis normatif ini memperlihatkan bahwa meskipun kerangka peraturan, yaitu UUD 1945, UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Permen ATR/BPN 1 Tahun 2021, dan Permen ATR/BPN 21 Tahun 2020, telah memberikan landasan legal bagi mediasi sengketa pertanahan, masih terdapat beberapa kelemahan normatif yang menjelaskan mengapa mediasi belum sepenuhnya efektif sebagai instrumen keadilan sosial. Kelemahan tersebut terutama berkaitan dengan ketiadaan parameter keadilan substantif yang eksplisit dalam Permen 21 Tahun 2020, belum terintegrasinya kewajiban pemanfaatan sertifikat elektronik dan data digital dalam prosedur mediasi, serta belum adanya pengaturan khusus yang tegas mengakui dan melindungi kedudukan masyarakat adat dan desa adat sebagai subjek hukum dalam mediasi. Temuan-temuan ini, yang diperoleh melalui pembacaan sistematis terhadap peraturan yang berlaku, menjadi titik tolak bagi pembahasan lebih lanjut mengenai rekonstruksi normatif mediasi agraria agar selaras dengan prinsip fungsi sosial, kepastian hukum modern, dan pengakuan pluralisme hukum yang diamanatkan sistem hukum Indonesia.

4. Pembahasan

Titik berangkat penelitian adalah adanya jarak yang lebar antara cita-cita keadilan sosial dalam hukum agraria Indonesia dan praktik mediasi yang selama ini dijalankan berdasarkan Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Dengan menggunakan teori keadilan sosial sebagai kerangka utama, penelitian tidak berhenti pada deskripsi norma dan prosedur, melainkan secara sistematis menguji, mengkritisi, dan merumuskan kembali bagaimana mediasi seharusnya dirancang dan dilaksanakan agar sejalan dengan mandat konstitusional dan UUPA.

Mediasi sengketa pertanahan telah memperoleh dasar hukum yang jelas, tetapi orientasi utamanya masih sangat prosedural. Regulasi mengatur tahapan-tahapan formal mediasi secara rinci, namun tidak memuat parameter substantif tentang keadilan yang seharusnya dicapai.¹⁸ Pada titik ini teori keadilan sosial berfungsi sebagai lensa evaluatif: pertanyaan yang diajukan bukan hanya apakah prosedur mediasi telah diikuti, melainkan apakah hasil mediasi, jika diukur dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dan perlindungan kelompok rentan, dapat dikualifikasi sebagai adil.

¹⁸ Dinda Ayu Putri Septiani and Edith M S Ratna, "Perkembangan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Luar Pengadilan Melalui Proses Mediasi," *Notarius* 15, no. 1 (2022): 430–39, <https://doi.org/10.14710/nts.v15i1.46052>.

Keadilan sosial dalam konteks agraria dipahami sebagai kondisi di mana akses terhadap tanah dan manfaatnya tidak semata-mata ditentukan oleh kemampuan ekonomi atau kedekatan dengan kekuasaan, melainkan dijamin melalui mekanisme hukum yang melindungi kelompok rentan. UUPA menegaskan bahwa seluruh hak atas tanah mengandung fungsi sosial; artinya, penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan keadilan distributif. Penelitian kemudian menguji bagaimana prinsip tersebut tercermin dalam desain mediasi BPN. Analisis menunjukkan bahwa Permen 21 Tahun 2020 tidak secara eksplisit menghubungkan prosedur mediasi dengan kewajiban menjaga fungsi sosial. Tidak ditemukan norma yang mewajibkan mediator menilai apakah kesepakatan yang dicapai berpotensi menghilangkan ruang hidup komunitas, memarginalkan kelompok lemah, atau memusatkan manfaat pada satu pihak. Kondisi ini menunjukkan adanya kekosongan parameter substantif, sehingga mediasi berisiko berakhir pada “kesepakatan formal” tanpa jaminan keadilan substantif.

Relasi kekuasaan dalam mediasi sengketa pertanahan, khususnya dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan Proyek Strategis Nasional, menjadi salah satu fokus kritis. Berbagai sengketa tanah memperlihatkan relasi asimetris antara masyarakat kecil atau komunitas adat di satu sisi dan korporasi atau negara di sisi lain. Dalam kerangka teori keadilan sosial, relasi asimetris ini menyebabkan konsensus formal tidak dapat secara otomatis dianggap adil, karena kehendak dan persetujuan pihak lemah sering dibentuk oleh tekanan struktural, keterbatasan informasi, dan ancaman kehilangan mata pencaharian. Asumsi netralitas prosedural mediasi karenanya menjadi problematis: prosedur yang tampak netral dapat menjadi instrumen reproduksi ketimpangan jika tidak dilengkapi mekanisme koreksi terhadap posisi tawar yang timpang. Berdasarkan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa mediasi BPN dalam desain normatif saat ini belum dirancang untuk secara aktif mengoreksi ketimpangan struktural, melainkan masih terlalu bergantung pada inisiatif dan kapasitas para pihak sendiri.

Dimensi kepastian hukum dianalisis melalui kebijakan sertifikat elektronik dan digitalisasi data pertanahan. Transformasi ke arah sertifikat elektronik diatur dalam PP 18 Tahun 2021 dan diperinci melalui Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021, yang secara normatif bertujuan memperkuat integritas data dan mencegah manipulasi. Namun, Permen 21 Tahun 2020 belum secara eksplisit mengintegrasikan kewajiban pemanfaatan data digital tersebut dalam prosedur mediasi.¹⁹ Proses mediasi masih dapat berlangsung dengan bertumpu pada dokumen fisik dan informasi parsial yang rentan tumpang tindih atau diperdebatkan keabsahannya. Dalam perspektif keadilan sosial, keadaan ini dinilai bertentangan dengan tujuan kepastian hukum sebagai prasyarat keadilan: kebingungan dan tumpang tindih data cenderung menguntungkan pihak yang memiliki akses lebih besar terhadap informasi. Dengan demikian, terdapat jarak normatif antara kebijakan digitalisasi pertanahan dan desain mediasi, sehingga potensi sertifikat elektronik sebagai instrumen keadilan belum dimanfaatkan secara optimal.

¹⁹ Putri Ayu Anggraini Diah et al., “Electronic Certificates in Indonesia: Enhancing Legal Certainty or Introducing New Challenges?,” *Arkus* 11, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.37275/arkus.v11i1.659>.

Aspek pengakuan masyarakat adat dan hak ulayat ditempatkan sebagai objek penting dalam penelitian. UUD 1945 dan UUPA mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, dan berbagai peraturan pelaksana memberikan kerangka identifikasi serta pengakuan hak ulayat. Namun, analisis terhadap Permen 21 Tahun 2020 memperlihatkan bahwa masyarakat adat dan desa adat tidak disebut secara eksplisit sebagai subjek hukum dalam prosedur mediasi. Kategori “pihak yang berkepentingan” dan “pemegang hak” secara teoritis dapat mencakup masyarakat adat, tetapi tanpa penjelasan rinci, interpretasinya sangat bergantung pada aparat pelaksana. Dalam perspektif keadilan sosial yang mengandung dimensi rekognisi, ketiadaan pengakuan eksplisit ini dapat dipandang sebagai pengabaian terhadap identitas dan struktur komunal masyarakat adat. Kesepakatan mediasi yang lahir dari prosedur yang hanya mengedepankan format hukum negara berpotensi mengabaikan nilai-nilai adat dan makna spiritual tanah bagi komunitas, sehingga meskipun sah secara administratif, kesepakatan tersebut tidak legitimate secara sosial.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, penelitian bergerak ke ranah preskriptif untuk merumuskan rekomendasi normatif. Diperlukan perumusan eksplisit parameter keadilan substantif dalam regulasi mediasi. Permen 21 Tahun 2020 atau regulasi turunannya seyogianya mencantumkan prinsip-prinsip keadilan sosial sebagai panduan wajib mediator, antara lain kewajiban melindungi pihak lemah, kewajiban mempertimbangkan fungsi sosial tanah, dan kewajiban mengevaluasi dampak sosial-ekonomi kesepakatan bagi komunitas terdampak.²⁰ Dengan demikian, keberhasilan mediasi tidak lagi diukur semata dari tercapainya kesepakatan, melainkan dari sejauh mana kesepakatan tersebut sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan fungsi sosial hak atas tanah.

Integrasi kepastian hukum digital ke dalam prosedur mediasi perlu diperjelas. Setiap proses mediasi sebaiknya diwajibkan menggunakan data pertanahan yang telah diverifikasi dalam sistem elektronik sebagai rujukan utama, disertai mekanisme verifikasi jika terdapat perbedaan antara dokumen fisik dan digital. Selain itu, diperlukan kewajiban bagi BPN untuk mengomunikasikan data tersebut kepada para pihak dalam bahasa yang mudah dipahami, sehingga sertifikat elektronik dan sistem informasi pertanahan tidak hanya menguntungkan aparat dan pihak kuat, tetapi juga memperkuat posisi tawar warga. Dengan demikian, transformasi digital benar-benar berfungsi sebagai alat penyetaraan dan bukan sekadar modernisasi administratif.

Reformulasi kedudukan masyarakat adat dalam mediasi perlu dilakukan. Regulasi mediasi layak untuk secara eksplisit menyebut masyarakat hukum adat dan desa adat sebagai subjek hukum yang dapat menjadi pihak dalam mediasi, sekaligus membuka ruang bagi integrasi prosedur adat dalam penyelesaian sengketa tanah ulayat. Hal ini dapat diimplementasikan melalui ketentuan yang memungkinkan mediasi dilaksanakan di wilayah komunitas dengan melibatkan lembaga adat, serta mewajibkan persetujuan kolektif dalam kasus pelepasan tanah komunal. Pendekatan semacam ini diharapkan dapat memperkuat posisi tawar masyarakat adat dan meningkatkan legitimasi hasil

²⁰ Ikhsan Lubis, Duma Indah Sari Lubis, and Andi Hakim Lubis, “Reconstruction of National Land Law Based on Social Justice and Agrarian Reform,” *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan* 5, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.31292/mj.v5i1.157>.

mediasi, karena proses dan kesepakatan yang ditempuh lebih sejalan dengan struktur nilai yang hidup di komunitas.

Relasi antara mediasi dan litigasi perlu ditata ulang. Mediasi BPN dapat diposisikan sebagai langkah prioritas bagi sengketa yang masih dapat diselesaikan melalui musyawarah, namun penguatan kedudukannya harus disertai mekanisme koreksi yudisial yang jelas. Hasil mediasi dapat diberi kekuatan hukum melalui pengesahan pengadilan, tetapi tetap dapat dibatalkan apabila terbukti terdapat penipuan, paksaan, atau pelanggaran prinsip keadilan substantif. Model ini memungkinkan kombinasi antara efisiensi mediasi dan perlindungan hak melalui pengawasan peradilan, sehingga keadilan sosial tetap terjaga.

5. Simpulan

Mediasi sengketa pertanahan yang diselenggarakan Kementerian ATR/BPN dengan landasan utama Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 memiliki kerangka prosedural yang relatif kuat, tetapi belum sepenuhnya mewujudkan cita-cita keadilan sosial sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan UUPA. Prosedur mediasi telah diatur jelas mulai dari penerimaan pengaduan hingga pencatatan kesepakatan, namun orientasi regulasi lebih menekankan tertib administrasi dan pemenuhan formalitas, sementara parameter substantif mengenai keadilan, fungsi sosial hak atas tanah, perlindungan pihak lemah, dan keberlanjutan ruang hidup belum dirumuskan secara eksplisit. Akibatnya, keberhasilan mediasi cenderung diukur dari tercapainya kesepakatan formal, bukan dari sejauh mana kesepakatan tersebut selaras dengan asas fungsi sosial dan prinsip keadilan sosial. Dalam praktik, mediasi sering berlangsung dalam konfigurasi relasi kekuasaan yang timpang, terutama pada pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan investasi, sehingga tanpa mekanisme korektif yang memadai, mediasi berpotensi melegitimasi kesepakatan yang lahir dari tekanan dan keterbatasan informasi pihak lemah. Di sisi lain, kebijakan sertifikat elektronik dan digitalisasi pertanahan membuka peluang untuk memperkuat kepastian hukum dalam mediasi, tetapi belum terintegrasi secara tegas ke dalam prosedur, sehingga potensi tersebut belum optimal. Pengakuan yuridis terhadap masyarakat hukum adat dan hak ulayat juga belum tercermin memadai karena masyarakat adat tidak secara eksplisit ditempatkan sebagai subjek hukum penuh dalam mediasi, sehingga dimensi rekognisi dalam keadilan sosial belum terakomodasi dengan baik. Secara keseluruhan, mediasi sengketa pertanahan berada pada posisi ambivalen: telah terinstitusionalisasi dan efektif secara prosedural, tetapi masih memerlukan rekonstruksi normatif dan praksis, terutama terkait parameter keadilan substantif, integrasi data digital, penguatan kedudukan masyarakat adat, dan penataan hubungan dengan litigasi agar benar-benar menjadi instrumen keadilan agraria.

Referensi

Amasta, Andrea Winda, and Rekky Sean Paulus. "Penerapan Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Putusan Nomor 28/G/Pu/2019/Ptun.Pbr." *The Juris* 8, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.56301/juris.v8i1.1187>.

- Bahri, Adellia Annisa, and Frency Siska. "BPN Sebagai Mediator Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dengan Bukti Kuitansi Jual Beli Tanah." *Jurnal Riset Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.29313/jrih.v4i2.4996>.
- Basyarudin. "The Effectiveness of The Role of The Land Office (Badan Pertanahan Nasional) as A Mediator in Resolving Land Disputes." *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 24, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.31941/pj.v24i1.5145>.
- Diyah, Putri Ayu Anggraini, Aqhina Dzikrah Aurora, Aprilia Niravita, Muhammad Adymas, Hikhal Fikri, Harry Nugroho, and Aqhina Dzikrah. "Electronic Certificates in Indonesia: Enhancing Legal Certainty or Introducing New Challenges?" *Arkus* 11, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.37275/arkus.v11i1.659>.
- Fakhrurrozi, M, Yuniar Rahmatiar, and M Abas. "Kajian Hukum Tata Negara Terhadap Perlindungan Hak Atas Tanah Dalam Konteks UU No. 5 Tahun 1960." *MORALITY: Jurnal Ilmu Hukum*, 2025. <https://doi.org/10.52947/morality.v11i1.957>.
- Flora, H, Grenaldo Ginting, Nita Cicilia Ganap, Pinta N S Simamora, and Ahmad Burhanuddin. "The Role of Mediation in Resolving Civil Law Disputes in Indonesia." *Jurnal Smart Hukum (JSH)* 3, no. 3 (2025): 216–23. <https://doi.org/10.55299/jsh.v3i3.1269>.
- Ghaniyyu, Faris Faza, Yani Pujiwati, and Betty Rubiati. "Jaminan Kepastian Hukum Konversi Sertipikat Menjadi Elektronik Serta Perlindungannya Sebagai Alat Pembuktian." *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4553>.
- Gusti, I Ayu Sri, and I Gede Agus Kurniawan. "The Legal Protection for The Parties Due to The Issuance of Overlapping Land Certificates (Decision Study Number: 1 K/PDT/2021)." *JURNAL AKTA* 11, no. 2 (2024): 348–57. <https://doi.org/10.30659/akta.v11i2.37475>.
- Haning, Semuel. "The Role of Customary Law in Resolving Land Disputes in Indonesia's Indigenous Communities." *International Journal of Social and Human* 1, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.59613/m15tkg12>.
- Iriantoro, Agung, and D Widya Putri. "Between Investment and Social Justice: Legal Challenges of Land Acquisition for National Strategic Projects in Indonesia." *Substantive Justice International Journal of Law* 8, no. 1 (2025): 2. <https://doi.org/10.33096/substantivejustice.v8i1.325>.
- Lubis, Ikhsan, Duma Indah Sari Lubis, and Andi Hakim Lubis. "Reconstruction of National Land Law Based on Social Justice and Agrarian Reform." *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan* 5, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.31292/mj.v5i1.157>.
- Maulu, Sigit Pratama, Fence M Wantu, and Zamroni Abdussamad. "Agrarian Dispute Resolution Institution as a Manifestation of Progressive Legal Transformation." *YUDHISTIRA: Jurnal Yurisprudensi, Hukum Dan Peradilan* 3, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.59966/yudhistira.v3i2.1788>.
- Roestamy, Martin, S Sitohang, and Ray Tama Rahayu. "Legal Certainty In Indonesia

- Regarding The Migration Of Land Certificates From Analog To Electronic Systems." *Al-Mubin: Islamic Scientific Journal* 8, no. 1 (2025): 129–36. <https://doi.org/10.51192/almubin.v8i1.1713>.
- Sadono, Awang Hardian. "Penanganan Masalah Pertanahan Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan." *Rampai Jurnal Hukum (RJH)* 2, no. 1 (2023): 15–32. <https://doi.org/10.35473/rjh.v2i1.2255>.
- Septiani, Dinda Ayu Putri, and Edith M S Ratna. "Perkembangan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Luar Pengadilan Melalui Proses Mediasi." *Notarius* 15, no. 1 (2022): 430–39. <https://doi.org/10.14710/nts.v15i1.46052>.
- Sukriono, D, S Sudirman, Desinta Dwi Rapita, A Atok, and Alfian Bramantya. "Local Wisdom as Legal Dispute Settlement: How Indonesia's Communities Acknowledge Alternative Dispute Resolution?" *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.39958>.
- Wulandari, P. "Normative Legal Research Methodology from the Experts' Perspective: A Comparative Analysis of Concepts and Approaches." *Archipel: Journal of Indonesian Interdisciplinary Studies* 1, no. 6 (2026). <https://doi.org/10.65739/archipel.v1i6.34>.
- Yogatiyana, N, and M Hidayatullah. "Eksistensi Hak Tanah Ulayat Masyarakat Adat Dalam Hukum Tanah Di Indonesia." *ANWARUL* 2, no. 4 (2022). <https://doi.org/10.58578/anwarul.v2i4.505>.