

DINAMIKA MEDIASI SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN SENKGETA TANAH

B.F. Sihombing,¹ Rr. Utji Sri Wulan Wuryandari²

¹ Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Pancasila

² Fakultas Hukum Universitas Pancasila

E-mail: bfsihombing@univpancasila.ac.id

Abstrak

Tanah merupakan salah satu objek yang sangat penting dan karenanya sering menjadi objek yang disengketakan, terutama secara hukum. Sengketa hukum dengan objek berupa tanah lazimnya menjadi perselisihan terkait aspek-aspek subjek hukum yang mengklaim, objek tanah, dan bukti-bukti dari klaim tersebut. Untuk menciptakan ketertiban dan penegakan hukum, maka sengketa tanah haruslah diselesaikan secara komprehensif. Dalam sistem hukum Indonesia, ada banyak mekanisme yang disediakan untuk menyelesaikan sengketa tanah, dan salah satunya ialah melalui mekanisme mediasi. Mediasi sebagai mekanisme penyelesaian sengketa akan menjadi fokus pembahasan dalam kajian ini, dan pembahasannya akan menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang bersandarkan pada data sekunder. Kajian ini menyimpulkan sekaligus menekankan pentingnya mediasi sebagai suatu mekanisme penyelesaian sengketa tanah. Dengan beberapa kelebihanannya, seperti lebih relatif cepat dan tidak berlarut-larut, mediasi sangat layak untuk dikembangkan lebih lanjut dalam konteks hukum pertanahan nasional.

Kata kunci: Mediasi; Pembuktian Kepemilikan Objek Tanah; Sengketa Pertanahan

Abstract

Land is a very important object and therefore often becomes the subject of disputes, especially in legal matters. Legal disputes about land involve disputes concerning aspects of the legal subject claiming the land, the land object, and the evidence supporting the claim. To maintain order and uphold the law, land disputes must be resolved comprehensively. In the Indonesian legal system, numerous mechanisms are available to resolve land disputes, one of them is mediation. Mediation as a dispute resolution mechanism will be the focus of this study, and the discussion will utilize normative legal research method based on secondary data. This study concludes and emphasizes the importance of mediation as a land dispute resolution mechanism. With several advantages, such as its relatively quick and simple, mediation is clearly worthy of further development within the context of national land law.

Keywords: Mediation; Evidence of Land Ownership; Land Disputes

PENDAHULUAN

Paling tidak ada 3 (tiga) alasan untuk memilih judul ini adalah sebagai berikut: *Pertama*, meningkatnya data di Kantor Agraria/Pertanahan, hal ini dapat dilihat dari

struktur Kementerian Agraria Tata Ruang/Kepala BPN tahun 2015 menjadi ada Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria (eselon I) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Dulu Agraria/Pertanahan masuk di bawah Menteri Dalam Negeri. Penanganan masalah agraria itu hanya di Tingkat Kasubdit Penanganan Masalah (eselon III) dan di Tingkat Kanwil hanya ada Kepala Seksi Penanganan Masalah (eselon IV) serta di Tingkat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya belumlah ada. Kemudian sejak terbit Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan, maka Struktur Penanganan Sengketa di Kanwil BPN menjadi Kabid Penanganan Masalah (eselon III), dan di Kantor Pertanahan Tingkat Kabupaten/Kotamadya menjadi ada Kepala Seksi Penanganan Masalah (eselon IV).

Kedua, kemudian semakin meningkatnya perkara masalah tanah di Pengadilan di Indonesia khususnya di perkotaan, maka oleh Mahkamah Agung mengeluarkan peraturan yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.¹ *Ketiga*, mediasi memang salah satu alternatif untuk menyelesaikan sengketa tanah karena diatur dalam Pancasila, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), Hukum Agraria, serta Adat di Indonesia, karena waktu penyelesaiannya cepat, mudah dan murah.

Meningkatnya sengketa tanah disebabkan adanya pertumbuhan penduduk, kemudian meningkatnya pembangunan oleh Pemerintah Pusat, dan Daerah serta pihak swasta, untuk membangun sarana prasarana, seperti: perumahan, sekolah, rumah sakit, perkantoran, kawasan industri, pertambangan, perkebunan, pertanian, jalan tol, dan lain-lain. Oleh karenanya harga tanah makin meningkat. Kemudian untuk pembangunan fisik, maka juga meningkatnya sengketa tanah disebabkan bukti kepemilikan tanah masih belum bersertifikat, masih berstatus tanah milik adat, tanah negara, dan tidak ada peta situasi, atau peta lokasi. Selanjutnya selain bukti-bukti kepemilikan dari instansi Pemerintah Pusat/Daerah, perusahaan dan masyarakat pada umumnya tanahnya tidak dikuasai secara fisik.² Salah satu masalah tanah yang paling banyak bersengketa adalah karena tanahnya tidak dikuasai, ada juga dipinjamkan atau disuruh digarap orang lain, maka oleh penggarap membuat Surat Penguasaan Fisik sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini memperbolehkan bisa memohon sertifikat kalau sudah menguasai fisik selama 20 tahun melalui Surat Pernyataan Penguasaan Fisik yang diketahui 2 orang saksi, kemudian dimohon sertifikat melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

¹ Ni Kadek Candra Nanda Devi dan Kadek Julia Mahadewi, "Skema Penyelesaian Sengketa Melalui Proses Mediasi Berdasarkan Perma No. 1 Tahun 2016," *Jurnal Kewarganegaraan* (Vol. 6 No. 2, 2022): 5214-5216.

² Ledy Wila Yustini, "Penyebab Sengketa Tanah di Indonesia," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* (Vol. 5, No. 1, 2023): 22-26.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kajian yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan, asas hukum, serta doktrin yang berlaku, dalam konteks kajian ini Adalah yang terkait dengan hukum pertanahan. Data yang digunakan dalam kajian ini berasal dari data sekunder, yang meliputi:

- a. Bahan hukum primer (yang memiliki validitas serta kekuatan mengikat), yaitu peraturan perundang-undangan yang substansinya mengatur atau berkaitan dengan hukum pertanahan;
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu beberapa literatur, jurnal, dan buku hasil penelitian;
- c. Bahan hukum tersier, dalam hal ini yang digunakan adalah *Kamus Besar Bahasa Indonesia*.

Data sekunder lalu dianalisis dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan.

PEMBAHASAN

Subjek, Objek, dan Bukti Tanah di Indonesia

Subjek, objek, dan bukti (selanjutnya disingkat SOB) tanah di Indonesia merupakan data yuridis, dan data fisik. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (dasar Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah 24/1997). Seperti: Sertifikat, Girik, surat-surat bukti hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah, AJB, Akta Pelepasan Hak, Putusan Pengadilan, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya (dasar Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah 24/1997). Seperti Surat Ukur, Gambar Situasi, dan IMB, Izin Lokasi Pertambangan dan lain-lain.³

Guna menjelaskan, dan mendalami SOB dapat diuraikan sebagai berikut: subjek hak Tanah sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, adalah: Menurut 163 *Indische Staatsregeling* (IS) di bagi dalam 3 (tiga) golongan yaitu: Golongan Eropa, Golongan Timur Asing, dan Golongan Bumi Putera.⁴ Dari 3 (tiga) Golongan penduduk ini yang dapat memperoleh hak atas tanah adalah: Golongan Eropa, dan Golongan Timur Asing. Sementara Golongan Bumi Putera tidak diperbolehkan memperoleh hak atas tanah, sesuai

³ Wininda Clara Puspita dan H. Siti Hajati Hoesin, "Kedudukan Akta Jual Beli dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Kasus Sertipikat Ganda," *Jurnal Hukum Tora: Hukum untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat* (Vol. 7, No. 3, 2021): 330.

⁴ Shela Natasha, "Penghapusan Pasal Penggolongan Penduduk dan Aturan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Unifikasi Hukum," *Majalah Hukum Nasional* (Vol. 48, No. 2, 2018): 171-173.

dengan *Domein Verklaring* 1870. *Domein Verklaring* adalah Pernyataan Zaman Belanda yang menyatakan “Bahwa barang siapa yang tidak memiliki tanah atas hak eigendom, maka tanah tersebut akan menjadi milik Negara”.

Subjek hak atas tanah sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yaitu: Warga Negara Indonesia; Badan Hukum Pemerintah; Badan Hukum Swasta; Warga Negara Asing; dan Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia seperti Kedutaan. Adapun mengenai objek tanah, objek tanah sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), ialah: tanah darat, tanah sawah, tanah rawa, tanah perkebunan, tanah pertambangan, tanah tambak, tanah hutan, tanah pegunungan, tanah empang, dan lain-lain. Sedangkan objek tanah sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, adalah: tanah kosong, tanah ada bangunan, tanaman, pagar, tanah industri, tanah kawasan *real estate*, tanah perkotaan, tanah pedesaan, tanah pertambangan mineral, tanah pertambangan batu bara, tanah lindung, tanah persawahan, tanah perkantoran, tanah apartemen, tanah rumah susun, dan lain-lain.

Beberapa macam Hak Atas Tanah yaitu: sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yaitu: Hak Eigendom; Hak Erfpacht; Hak Opstal; Hak Gebruik; dan Hak-Hak Tanah Partikelir. Sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, adalah Tanah Hak, yaitu tanah-tanah yang sudah memperoleh Sertifikat, seperti: Hak Milik; Hak Guna Usaha; Hak Guna Bangunan; Hak Pakai; Hak Pengelolaan; dan Hak Milik Satuan Rumah Susun. Tanah yang belum ada hak, adalah tanah-tanah yang belum ada sertifikat antara lain: Girik, Hak Agrarisch Eigendom, milik yayasan, Andarbeni, Hak Atas Druwe, Hak Atas Druwe Desa, Pesini, Grant Sultan, *Altiddurende Erfpacht*, Hak Usaha Atas Bekas Tanah Partikelir, Pipil, Petuk (Dikonversi menjadi Hak Milik). Kemudian ada lagi hak *Vrucht gebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen*, ganggan bauntuik, anggadah, bengkok, lungguh, rituwas (dikonversi menjadi hak pakai). Tanah Garapan, Tanah Surat Izin Perumahan (SIP), Tanah Sewa Kotapraja, Tanah Kaveling, Tanah Rumah Dinas Golongan III PNS, Tanah Desa, Tanah Kawasan Pantai, Tanah Reklamasi, Tanah Lindung, Tanah Kawasan Hutan, Tanah Timbul, dan lain-lain.

Penyebab Sengketa Tanah di Indonesia

Penyebab sengketa tanah di Indonesia dapat dikualifikasi dalam 3 (tiga) disiplin atau kamar, yaitu: Kamar Hukum Perdata; Kamar Hukum Administrasi (PTUN); dan Kamar Hukum Pidana. Penyebab sengketa tanah dalam Hukum Perdata, adalah adanya 2 (dua) atau lebih SOB yang berada di atas sebidang tanah (objek sengketa). Hak Perdata merupakan Pengaturan Hak Kepemilikan Harta Benda, dan sesuatu yang berkaitan antara individu dengan Badan Hukum Pemerintah, dan swasta, serta WNA dan Kedutaan yang ada di Indonesia.

Jadi Hak Kebendaan ini adalah kebenaran subjek hak, melalui alat bukti kepemilikan (tanah hak, dan tanah yang belum ada hak) terhadap kepemilikan penguasaan atas sebidang tanah (objek tanah). Ada 5 (lima) asas dalam undang-undang

Hukum Perdata, yaitu: 1. Asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 ayat (1) KUHPer); 2. Asas kepastian hukum (*pacta sunt servanda*); 3. Asas konsensualisme (Pasal 1320 KUHPer); 4. Asas itikad baik (Pasal 1338 ayat (3) KUHPer), 5. Asas kepribadian (Pasal 1315 jo. Pasal 1340 KUHPer), maknanya adalah perjanjian hanya berlaku bagi para pihak yang membuatnya.

Selain asas-asas Hukum Perdata tersebut di atas dalam hal kepemilikan tanah, maka diperlukan juga asas (prinsip) pembuktian terbalik, hal itu diatur dalam Pasal 1865 KUHPer sebagai berikut bahwa “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak, atau menunjuk suatu peristiwa untuk meneguhkan haknya itu atau untuk membantah suatu hak orang lain, wajib membuktikan adanya hak itu atau peristiwa tersebut.” Jika terjadi konflik dan sengketa tanah, mengenai kepastian kepemilikan tanah, maka yang berwenang memeriksa, dan mengadili adalah Kamar Perdata, melalui Pengadilan Negeri setempat. Hal itu diperlukan untuk mendapatkan kepastian subjek, objek, dan bukti (SOB) dari kepemilikan tanah.

Penyebab sengketa tanah dalam Hukum Administrasi, adalah adanya 2 (dua) atau lebih SOB yang berada di atas sebidang tanah (objek sengketa). Dalam Hukum Administrasi Negara itu terdapat 2 (dua) peranan dari Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) dalam melaksanakan tugas pemerintahan untuk mengeluarkan 2 (dua) Keputusan, yaitu: *Pertama*, penetapan (*beschikking*), ialah suatu Keputusan dari Pemerintah Pusat, dan Daerah untuk memberikan identitas kepada subjek, objek, bukti hak atas tanah. Contoh: Sertifikat, KTP, Akta Pendirian, IMB, Izin Usaha Perdagangan, Pertambangan, Perindustrian, Perkebunan, Izin Pendidikan, Perhotelan, dan lain-lain. Dan *Kedua*, peraturan (*regeling*), ialah ketentuan yang bersifat umum, abstrak. Mengikat sesama orang, dan berlaku sepanjang belum direvisi, serta dicabut. Hal ini diperlukan untuk mengatur tentang subjek, objek, dan bukti (SOB) terhadap kepemilikan hak atas tanah. Penyebab sengketa tanah dalam Hukum Administrasi, adalah adanya 2 (dua) atau lebih SOB yang berada di atas sebidang tanah (objek sengketa).⁵

Dari uraian tersebut di atas, Penetapan dan Peraturan ini dibutuhkan untuk mendapatkan kepastian hukum tentang tanah agar dapat diterbitkan Sertifikat Tanah. Namun dalam perjalanan Hukum Administrasi Agraria ini dalam kenyataannya tidaklah mulus berjalan baik, karena ada konflik, dan sengketa Agraria/Pertanahan di Indonesia.

Sejak tahun 1960-2024, Pihak Kementerian Agraria sudah memproduksi sertifikat tanah sekitar 46 juta, namun kenyataan masih banyak produknya yang masih berkonflik dan bersengketa, atau disebut cacat administrasi dan/atau cacat yuridis, terhadap sertifikat tanah yang telah diterbitkan terhadap subjek hukum, perorangan, badan hukum pemerintah, swasta. Maka untuk menyelesaikan cacat administrasi, dan/atau cacat yuridis pihak Kementerian Agraria telah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus

⁵ Roki Arnanda Saputra, Syifa' Silvana, dan Emir Fabrian Marino, “Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda serta Bentuk Kepastian Hukumnya,” *Jurnal Jentera* (Vol. 4, No. 2, 2021): 561-563.

Pertanahan. Dalam Pasal 35 Peraturan ini ada 17 kriteria dalam hal pembatalan produk hukum karena cacat administrasi, dan/atau cacat yuridis.

Pasal 35 mengatur bahwasanya pembatalan produk hukum karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a disebabkan: kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan hak atas tanah, pendaftaran hak dan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah; kesalahan dalam proses/prosedur pengukuran; kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertifikat pengganti; kesalahan dalam proses/prosedur penerbitan sertifikat Hak Tanggungan; kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan; kesalahan subjek hak; kesalahan objek hak; kesalahan jenis hak; tumpang tindih hak atas tanah; tumpang tindih dengan kawasan hutan; kesalahan penetapan konsolidasi tanah; kesalahan penegasan tanah objek landreform; kesalahan dalam proses pemberian izin peralihan hak; kesalahan dalam proses penerbitan surat keputusan pembatalan; terdapat Putusan Pengadilan pidana berkekuatan hukum tetap yang membuktikan adanya tindak pidana pemalsuan, penipuan, penggelapan dan/atau perbuatan pidana lainnya; terdapat dokumen atau data yang digunakan dalam proses penerbitan sertifikat bukan produk instansi tersebut berdasarkan surat keterangan dari instansi yang bersangkutan; terdapat Putusan Pengadilan yang dalam pertimbangan hukumnya terbukti terdapat fakta adanya cacat dalam penerbitan produk hukum Kementerian dan/atau adanya cacat dalam perbuatan hukum dalam peralihan hak tetapi dalam amar putusannya tidak dinyatakan secara tegas.

Selanjutnya, mengenai penyebab sengketa tanah dalam Hukum Pidana, bahwasanya yang melakukan kejahatan tindak pidana, seperti: pemalsuan, penggelapan, penipuan, penyerebotan, masuk ke pekarangan orang lain tanpa izin dari pemilik tanah, dan lain-lain. Adapun pasal-pasal yang relevan dengan problem Hukum Pidana pertanahan yaitu:

1. Pasal 263 (1) yang mengatur mengenai tindak memalsukan surat-surat bahwa “Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun”.
2. Pasal 372 terkait penggelapan yang menegaskan bahwa “Barang siapa dengan sengaja dan melawan hukum memiliki barang sesuatu yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang lain, tetapi yang ada dalam kekuasaannya bukan karena kejahatan diancam karena penggelapan, dengan pidana penjara paling lama 4 tahun atau pidana denda paling banyak Rp900 ribu.”
3. Pasal 378 mengenai penipuan yang mengatur bahwasanya “Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara

melawan hukum, dengan memakai nama palsu atau martabat palsu, dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya, atau supaya memberi hutang maupun menghapuskan piutang, diancam karena penipuan dengan pidana penjara paling lama 4 tahun”.

4. Pasal 385 mengenai tindak penyerobotan, bahwa dengan ancaman hukuman Penjara selama-lamanya empat tahun dihukum:
 - a. Barang siapa dengan maksud hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak menjual, menukar, atau menjadikan tanggungan utang sesuatu hak rakyat dalam memakai tanah pemerintah atau tanah partikulier atau sesuatu rumah, pekerjaan, tanaman atau bibit di tanah tempat orang menjalankan hak rakyat memakai tanah itu, sedang diketahuinya bahwa orang lain yang berhak atau turut berhak atas barang itu
 - b. Barang siapa dengan maksud yang serupa menjual, menukar, atau menjadikan tanggungan utang sesuatu hak rakyat dalam memakai tanah pemerintah atau tanah partikulier atau sebuah rumah, perbuatan tanaman atau bibit di tanah tempat orang menjalankan hak memang sudah dijadikan tanggungan utang, tetapi ia tidak memberitahukan hal itu kepada pihak yang lain.
 - c. Barang siapa dengan maksud yang serupa menjadikan tanggungan utang sesuatu hak rakyat dalam memakai tanah pemerintah atau tanah partikulier dengan menyembunyikan kepada pihak yang lain, bahwa tanah tempat orang menjalankan hak itu sudah digadaikan.
 - d. Barang siapa dengan maksud yang serupa menggadaikan atau menyewakan sebidang tanah tempat orang menjalankan hak rakyat memakai tanah itu, sedang diketahuinya, bahwa orang lain yang berhak atau turut berhak atas tanah itu.
 - e. Barang siapa dengan maksud yang serupa menjual atau menukarkan sebidang tanah tempat orang menjalankan hak rakyat memakai tanah itu yang telah digadaikan, tetapi tidak memberitahukan kepada pihak yang lain, bahwa tanah itu telah digadaikan.
 - f. Barang siapa dengan maksud yang serupa menyewakan sebidang tanah tempat orang menjalankan hak rakyat memakai tanah itu untuk sesuatu masa, sedang diketahuinya bahwa tanah itu untuk masa itu juga telah disewakan kepada orang lain.

Pada umumnya tindak pidana pemalsuan, penggelapan, penipuan, dan penyerobotan ini berlanjut diproses, jarang ada mediasi karena menyangkut mencari kebenaran materiel. Berbeda dengan dalam Hukum Perdata, dan Hukum Administrasi Negara, pada umumnya hanya mencari kebenaran formil atau prosedural.

Akibat Sengketa Tanah

Akibat makin banyak konflik, dan sengketa maka ber akibat adanya “*Status Quo*”. *Status Quo* dalam konflik atau sengketa, adalah menghentikan segala kegiatan, baik secara Administratif, akibatnya tanah-tanah yang be-*Status Quo* ini menjadi tanah terlantar dan diduduki preman. Selain *status quo* tanah yang berkonflik, dan sengketa, ini digarap orang-orang, atau masyarakat sekitarnya, dan menjadi bisa sumber kehidupan, misalnya: membuat parkir mobil, motor, menanam sayur-sayuran, bahkan membuat kontrakan, ataupun kos-kosan, jual beli, gadai dan lain-lain.

Kemudian akibat konflik, dan sengketa tanah ini para pihak tidak mau membayar pajak karena proses sengketa di Pengadilan bisa puluhan tahun. Akibatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) pun menurun. Contoh: Kavling Nomor 63, 64, 65, 66, 67, di Jln. Jenderal Sudirman, Jakarta, sudah 30 tahun tidak ada kegiatan karena status Quo dari Pengadilan. Kalau konflik, atau sengketa tanah di pedesaan maka akibatnya bisa pecah hubungan kekerabatan adat istiadat setempat, bahkan bisa juga terjadi kontak fisik. Tanahnya menjadi tanah terlantar, dengan penuh tanaman liar, dan lain-lain.

Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi

Dalam sistem hukum positif di Indonesia, terdapat beberapa macam (mekanisme) untuk menyelesaikan sengketa pertanahan, dan salah satunya ialah penyelesaian sengketa melalui mediasi. Pada konteks penyelesaian sengketa, mediasi termasuk dalam kategori mekanisme alternatif penyelesaian sengketa, yang mana artinya prosesnya berjalan di luar mekanisme adjudikasi (prosedur litigasi di pengadilan). Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, mediasi adalah proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat.⁶ Maksud kalimat ketiga, sebagai penasihat adalah mediator. Mediator adalah perantara (penghubung, pencegah). Ia bersedia bertindak sebagai mediator bagi pihak-pihak yang bersangkutan itu. Musyawarah, dan mufakat adalah sebagai salah satu alat bantu untuk dapat tercapai suatu proses mediasi. Musyawarah adalah pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah.⁷

Dalam Hukum Adat Indonesia sekitar abad ke-16, masih dijajah oleh Pemerintah Belanda sudah mengenal penyelesaian “jalan tengah”, yaitu untuk menyelesaikan konflik, suatu sengketa dalam masyarakat, diselesaikan melalui asas musyawarah dan mufakat yang dipimpin oleh Ketua/Kepala Adat. Kemudian karena Pemerintah Belanda dulu melihat Masyarakat tidak memahami hukum barat, seperti Hukum Perdata, Pidana maka Pemerintah Belanda memberikan Solusi kepada Masyarakat, apabila ada

⁶ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia, “Mediasi,” <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/mediasi>>, diakses pada tanggal 7 April 2025.

⁷ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia, “Musyawarah,” <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/musyawarah>>, diakses pada tanggal 7 April 2025.

perselisihan, keperdataan, pidana, diselesaikan secara Hukum Adat. Kemudian musyawarah, dan mufakat ini sejak tahun 1945, lahir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), telah diadopsi dalam Pasal 28, kemudian diamandemen lagi pada tanggal 18 Agustus 2000, Amandemen ke-2 UUD NRI 1945, Pasal 28 E Ayat (3) “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Selanjutnya musyawarah, dan mufakat ini sudah ada dalam sila ke-4 Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Pasal 28 E ayat (3) UUD NRI 1945, dan sila ke-4 Pancasila memang selama ini penekanannya terhadap hubungan hukum Pemerintah dengan masyarakat. Namun kedua ketentuan dari UUD NRI 1954 dan Pancasila ini tidak menutup kemungkinan dapat dipergunakan sebagai pisau analisis untuk melakukan penyelesaian konflik, dan sengketa tanah.⁸ Oleh karena musyawarah, dan mufakat telah lama (*living law*) hidup di masyarakat Indonesia selama 79 tahun, serta dia juga merupakan instrumen hukum guna menyelesaikan masalah mediasi. Maka musyawarah, dan mufakat ini tentu menjadi suatu cara, dan landasan berpikir untuk mediasi, maka mediator dapat mengadopsinya.

Dari perspektif analisis hukum dari ekonomi, yaitu pendekatan penyelesaian masalah hukum dalam mempertimbangkan kepentingan para pihak, supaya mereka menyelesaikan konflik, dan sengketa tidak melalui jalur hukum Pengadilan karena waktu dan biaya cukup besar, oleh karenanya para pihak lebih baik menyelesaikan konflik, dan sengketa melalui jalur mediasi. Sementara *Cost Benefit Analysis* meliputi unsur-unsur (aspek-aspek): 1) Melakukan identifikasi biaya, dan manfaat; 2) Menetapkan nilai dari biaya mamfaat; dan 3) Menghitung dan membandingkan total nilai, dan manfaat. Analisis biaya dan manfaat atau yang dikenal sebagai *Cost Benefit Analysis* (CBA) menurut Siegel dan Shimp, yang dikutip dalam kajian Apriliya, dkk., adalah cara untuk menentukan hasil yang menguntungkan dari sebuah alternatif akan cukup untuk dijadikan alasan dalam menentukan biaya pengambilan alternatif. Adapun menurut Arvanitoyannis, yang dikutip oleh kajian dari Prasetyo dan Arifin, CBA merupakan metodologi yang bertujuan untuk memilih proyek dan kebijakan yang efisien dalam hal penggunaan sumber daya. CBA merupakan teknik yang paling umum digunakan untuk menghitung biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*).⁹

Maka dengan melihat, dan mempertimbangkan, masalah penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi dari perspektif *Cost Benefit Analysis* (CBA) tersebut, adalah suatu konstruksi hukum yang lebih efektif dan efisien untuk menyelesaikan sengketa tanah secara perdata, maupun administrasi. Misalnya untuk menyelesaikan sebidang tanah antara penggarap dengan pemilik tanah. Penyelesaiannya menetapkan SK Gubernur Ali

⁸ Teuku Ahmad Yani, “Musyawarah Sebagai Karakter Bangsa Indonesia,” *Community* (Vol. 2, No. 2, 2016): 171-173.

⁹ I Gusti Bagus Ananta Wijaya Putra, dkk., “Kajian Analisis Biaya dan Manfaat (*Cost-Benefit Analysis*) Kawasan Agrowisata di Indonesia,” *Agromix* (Vol. 11, No. 2, 2020): 190.

Sadikin tahun 1972 yang menyatakan sebagai berikut:

- a. Hak Penggarap di atas tanah Pemerintah adalah sebesar 25% dari nilai jual harga tanah (NJOP) x Luas Tanah.
- b. Hak penggarap di atas tanah pihak swasta, atau perorangan adalah sebesar 40% dari nilai jual harga tanah (dengan berpatokan NJOP) x Luas Tanah.

Dari sudut pandang Hukum Agraria, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, dari mana dasar hukum Penggarap sebidang tanah bisa memperoleh nilai 25%, dan 40%, dari luas tanah x NJOP? Hal ini berasal dari Pasal 15 UUPA yang menyatakan: “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah, kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah”. Esensi Pasal 15 ini menekankan kepada pemilik tanah wajib dipelihara dengan baik, tidak boleh ditelantarkan. Hal ini sejalan dengan Pasal 27 UUPA tentang Hak Milik hapus karena ditelantarkan (Pasal 27 huruf a angka 3). Selanjutnya SK Gubernur Ali Sadikin sudah hidup sejak tahun 1972-2006 (36 tahun) diterapkan dalam hal pembebasan dan pengadaan tanah di Indonesia. Untuk memastikan bahwa nilai yang diterima penggarap sebesar 25%, dan 40% dari analisis hukum dari ekonomi, dan *Cost Benefit Analysis*, maka hal ini sangat menguntungkan para pihak yang bersengketa.

Jika mereka tidak mau menerima SK Gubernur DKI Jakarta 1972 ini mereka menempuh jalur Pengadilan, dari mulai proses PN/PTUN, PT/PTTUN, dan MA, maka akan makan waktu, biaya, tenaga dan pikiran seseorang. Misalnya saja dia ASN atau pegawai swasta, maka waktu, dan biayanya sudah hampir sama dengan kerugian yang dikeluarkan kepada penggarap sebesar 25%, dan 40% (suatu bahan pertimbangan untuk melakukan mediasi).

Dalam penyelesaian sebidang tanah baik dalam Kamar Perdata, maupun Kamar PTUN Hal ini menjadi salah satu penyebab ada sengketa tanah. Kalau dulu penerbitan sertifikat tanah itu, tanpa menguasai data fisik bisa diterbitkan sertifikat tanah. Hal ini banyak terjadi ada sertifikat, tetapi banyak masyarakat yang mendudukinya. Jikalau terjadi masalah sengketa tanah, para pihak ada yang mempunyai data fisik, dan dan pihak lain mempunyai data yuridis, maka upaya penyelesaiannya adalah melalui Hukum Adat yang dikenal Maro, atau bagi hasil. Dalam pada itu Hukum Agraria juga mengadopsi peraturan bagi hasil sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Maka untuk memediasi suatu sengketa sebidang tanah, Pihak I punya data fisik, dan Pihak ke II punya data yuridis, maka dapat diterapkan berdasarkan Hukum Adat Maro, dan Undang-Undang Bagi Hasil, masing-masing: Pihak I pemegang data fisik sebesar 50% x Luas x NJOP, dan Pihak ke II pemegang data yuridis sebesar 50% x Luas x NJOP. Untuk memastikan data fisik dan data yuridis maka diperlukan seorang ahli pertanahan untuk memberikan kebenaran dari data para pihak.

Perihal prinsip Maro yang hidup di masyarakat ini sudah pernah diadopsi dalam hal pembagian hasil minyak di Indonesia yang dikenal *Production Sharing Contract* yang dimulai tahun 1966 dan berakhir tahun 2016. Jadi sebenarnya persyaratan sertifikat dapat diterbitkan pihak BPN kepada subjek hak apabila telah memenuhi 2 (dua) syarat, yaitu data fisik, dan data yuridis. Hal ini pun sama dengan persyaratan berdirinya suatu negara, adalah *De Facto* (data fisik) *De Jure* (data yuridis). Jadi syarat mutlak berdirinya suatu negara ada *De Facto*, dan *De Jure*. Syarat para pihak untuk melakukan mediasi sengketa tanah adalah sebagai berikut: para pihak sudah matang cara berpikir, dan dewasa; mengedepankan siap rugi bukan mencari untung; ada iktikad baik, tidak mengedepankan etiked buruk; jangan hanya mengedepankan data fisik, dan data juidis; hindarkan faktor keadaan seperti: pangkat, jabatan, sosial, dan ekonomi.

Adapun penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi menurut Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yaitu: Pasal 43 bahwasanya penyelesaian kasus dapat diselesaikan melalui mediasi. Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif:¹⁰

- a. Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersengketa; atau
- b. perorangan atau lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.

Selanjutnya, Pasal 44 diatur bahwa pada prinsipnya mediasi wajib dihadiri oleh para pihak/prinsipal. Dalam hal para pihak tidak dapat hadir karena alasan kesehatan dan/atau alasan lain yang sah, mediasi dapat diwakili oleh kuasa yang diberi kewenangan untuk memutus dengan persetujuan oleh pihak yang bersengketa. Dalam hal para pihak sudah diundang 3 (tiga) kali secara patut tetapi tidak hadir, maka mediasi dinyatakan gagal. Dalam pelaksanaan mediasi dapat menghadirkan ahli dan/atau instansi terkait dengan persetujuan para pihak.

Dalam hal mediasi tercapai kesepakatan perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek kasus untuk memperoleh putusan perdamaian. Pelaksanaan hasil mediasi terkait dengan administrasi pertanahan diajukan permohonan kepada Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dengan melampirkan: a) Putusan perdamaian; b) Akta perdamaian; dan c) Data/dokumen mengenai tanah objek kasus. Dalam hal mediasi tidak menghasilkan kesepakatan dan/atau gagal, maka Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan penyelesaian kasus. Hasil mediasi dituangkan dalam Berita Acara Pelaksanaan Mediasi yang berisi kesepakatan dan tindak lanjut dari

¹⁰ Lalu Muhammad Wira Arizki, Arief Rahman, dan M. Yazid Fathoni, "Penerapan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 21 Tahun 2020 Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi (Studi di BPN Lombok Tengah)," *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram* (Vol. 3, No. 2, 2023): 492-497.

mediasi yang ditandatangani oleh Pejabat/Ketua Tim Penyelesaian/Mediator. Tata cara Mediasi diatur lebih lanjut dengan Petunjuk Teknis.¹¹

KESIMPULAN

Mediasi merupakan salah satu mekanisme penyelesaian sengketa tanah yang baik, mengingat karena berakar dari prinsip dan praktik musyawarah dan mufakat. Dengan beberapa kelebihanannya, seperti lebih relatif cepat dan tidak berlarut-larut, mediasi jelas sangat layak untuk dikembangkan lebih lanjut dalam konteks hukum pertanahan nasional. Sudah 430 tahun masyarakat Indonesia mengenal musyawarah dan mufakat untuk menyelesaikan suatu masalah baik yang bersifat adat, perdata, pidana, dan lain-lain. Sudah 79 tahun Pemerintahan Negara Indonesia juga telah mengadopsi musyawarah dan mufakat ketika ada sengketa-sengketa. Prinsip mediasi yang diutamakan memang bukanlah mencari untung, melainkan cinta tanah air, sesuai simbol *Bhinneka Tunggal Ika*, agar ketertiban dapat tercipta di tengah-tengah masyarakat tanpa harus menempuh jalan yang rumit atau berbelit-belit.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Arizki, Lalu Muhammad Wira, Arief Rahman, dan M. Yazid Fathoni. "Penerapan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 21 Tahun 2020 Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi (Studi di BPN Lombok Tengah)." *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram* (Vol. 3, No. 2, 2023).
- Devi, Ni Kadek Candra Nanda dan Kadek Julia Mahadewi. "Skema Penyelesaian Sengketa Melalui Proses Mediasi Berdasarkan Perma No. 1 Tahun 2016." *Jurnal Kewarganegaraan* (Vol. 6 No. 2, 2022).
- Natasha, Shela. "Penghapusan Pasal Penggolongan Penduduk dan Aturan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Unifikasi Hukum." *Majalah Hukum Nasional* (No. 2, 2018).
- Puspita, Wininda Clara dan H. Siti Hajati Hoesin. "Kedudukan Akta Jual Beli dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Kasus Sertipikat Ganda." *Jurnal Hukum Tora: Hukum untuk Mengatur dan Melindungi Masyarakat* (Vol. 7, No. 3, 2021).
- Putra, I Gusti Bagus Ananta Wijaya, dkk. "Kajian Analisis Biaya dan Manfaat (*Cost-Benefit Analysis*) Kawasan Agrowisata di Indonesia." *Agromix* (Vol. 11, No. 2, 2020).
- Saputra, Roki Arnanda, Syifa' Silvana, dan Emir Fabrian Marino. "Penyelesaian Sengketa Sertifikat Tanah Ganda serta Bentuk Kepastian Hukumnya." *Jurnal Jentera* (Vol. 4, No. 2, 2021).

¹¹ *Ibid.*

Yani, Teuku Ahmad. "Musyawarah Sebagai Karakter Bangsa Indonesia." *Community* (Vol. 2, No. 2, 2016).

Yustini, Ledy Wila. "Penyebab Sengketa Tanah di Indonesia." *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* (Vol. 5, No. 1, 2023).

Internet

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia. "Mediasi." <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/mediasi>>, diakses pada tanggal 7 April 2025.

-----". "Musyawarah." <<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/musyawarah>>, diakses pada tanggal 7 April 2025.

* * *