

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Fakta mengenai kasus pertanahan, baik di bidang pidana maupun perdata, sampai dengan yang berhubungan dengan administrasi negara, pada dasarnya masih kerap kali terjadi di Indonesia. Berdasarkan hasil laporan dari Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia, sepanjang Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020, problematika kasus pertanahan terjadi sampai dengan 16.404 (enam belas ribu empat ratus empat) kasus, dan perkara yang diperiksa dipengadilan mencapai 9.717 (sembilan ribu tujuh ratus tujuh belas) perkara.¹

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur peradilan banyak sekali kekurangannya diantaranya sangat birokratis, memakan waktu tenaga dan biaya yang cukup banyak. Walaupun prinsip penyelesaian sengketa di pengadilan adalah diselesaikan dengan waktu cepat dan biaya murah namun kenyataannya hal itu sulit dilaksanakan. Penyelesaian sengketa pertanahan yang lambat dan rumit akan merugikan para pencari keadilan dalam segala aspek. Apabila hal ini menyangkut dunia bisnis, maka mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, serta dapat menguras potensi serta sumber daya perusahaan. Hal ini berpengaruh pada jalinan hubungan yang tidak harmonis pada sesama kolega bisnis. Sementara pada dunia

¹Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, *Road Map Penanganan Perkara Pertanahan 2021*, Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia, Jakarta, 2021. hlm. 4

bisnis sangat diperlukan penyelesaian sengketa cepat, biaya murah serta informal prosedur

Maraknya kasus-kasus dibidang pertanahan tersebut, tentunya berdampak pada tingginya kasus maupun sengketa yang harus ditangani peradilan, berdasarkan hasil Laporan Kinerja Instansi Pemerintah pada Mahkamah Agung Republik Indonesia, diketahui, kasus pertanahan yang menyentuh ranah hukum pidana mencapai jumlah 2.061 (dua ribu enam puluh satu) kasus sepanjang Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020, dan perkara yang terdapat pada ranah hukum perdata mencapai 5.281 (lima ribu dua ratus delapan puluh satu) perkara, serta perkara yang terdapat pada ranah peradilan tata usaha negara mencapai 2.375 (dua ribu tiga ratus tujuh puluh lima) perkara.² Dari tingginya angka perkara dibidang pertanahan tersebut, tentunya pemerintah perlu mengoptimalkan upaya penyelesaian sengketa kasus pertanahan dengan memaksimalkan upaya alternatif penyelesaian sengketa, sehingga upaya penyelesaian sengketa konflik dibidang pertanahan tidak hanya mengandalkan upaya litigasi, namun juga dapat memanfaatkan upaya non-litigasi.

Dalam literatur hukum positif sendiri, masalah penyelesaian sengketa dibidang pertanahan pada dasarnya diselesaikan melalui mediasi, dimana hal ini memiliki pengaturan pada ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah . Adapun ketentuan Pasal 27 tersebut menyebutkan bahwa:

²Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah 2021*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2021. hlm. 21

1. Jika dalam jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan, Ketua Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat.
2. Jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membawa hasil, dibuatkan berita acara penyelesaian dan jika penyelesaian yang dimaksudkan mengakibatkan perubahan pada apa yang diumumkan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) perubahan tersebut diadakan pada peta bidang-bidang tanah dan atau daftar isian yang bersangkutan.
3. Jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dilakukan atau tidak membawa hasil, Ketua Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar mengajukan gugatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang disengketakan ke Pengadilan.³

³Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997 tentang Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut kemudian, memiliki pengaturan pelaksanaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Secara spesifik, mediasi dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan, “Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa dan konflik melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh Mediator.” Dimana tata cara mediasi dibidang pertanahan sendiri diatur pada ketentuan Pasal 4 sampai dengan Pasal 36 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.⁴

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan membedakan kasus pertanahan menjadi sengketa pertanahan, konflik pertanahan, dan perkara pertanahan. Sengketa Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 yang dimaksud dengan “Kasus Pertanahan” adalah sengketa, konflik, atau perkara pertanahan untuk mendapatkan penanganan

⁴Berita Negara Republik Indonesia Nomor 596 Tahun 2016 tentang Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan, yang di dalamnya memberikan definisi sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Adapun mediasi dari kantor pertanahan dilakukan berdasarkan 3 hal menurut Pasal 5 sampai dengan Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016, yaitu berdasarkan inisiatif Kementerian, dan pengaduan masyarakat, dimana skema mediasi pada Badan Pertanahan menurut Pasal 7 sampai dengan Pasal 24 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016 skema mediasi diantaranya :

- a. Adanya temuan dari Kementerian/Pengaduan Masyarakat
- b. Penerimaan Laporan dari Badan Pertanahan Nasional
- c. Undangan kepada para pihak oleh Badan Pertanahan Nasional
- d. Adanya kesepakatan para pihak untuk melakukan mediasi
- e. Penunjukan mediator oleh Badan Pertanahan Nasional dibuktikan dengan surat tugas
- f. Pelaksanaan Mediasi
- g. Apabila Mediasi dinyatakan gagal/deadlock maka para pihak dapat melanjutkan perkara ke pengadilan
- h. Apabila mediasi berhasil para pihak diminta membuat kesepakatan bersama
- i. Kesepakatan bersama dituangkan dalam akta perdamaian
- j. Akta perdamaian didaftarkan pada pengadilan negeri

k. Pengesahan akta perdamaian oleh pengadilan negeri memiliki kekuatan hukum tetap

Konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis. Sedangkan perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya.

Dalam kenyataannya, mediasi dibidang pertanahan ini masih belum berjalan cukup efektif, dimana dari hasil temuan peneliti, berdasarkan hasil laporan dari Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia, yaitu Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan Kota Bekasi, sepanjang Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020, diketahui dari 3.015 perkara pertanahan yang dimediasi oleh Kantor Pertanahan diseluruh Indonesia, hanya 119 perkara yang berhasil diselesaikan melalui jalur mediasi, sisanya perkara tersebut dilanjutkan sampai dengan ketahap pemeriksaan di pengadilan, baik pengadilan pidana, perdata, maupun tata usaha negara.⁵

Contoh nyata dari upaya mediasi yang berhasil dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan, adalah:

1. Dalam perkara mediasi antara Achmad Falak sebagai pemohon terhadap Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan sebagai

⁵Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, *Road Map Penanganan Perkara Pertanahan 2021*, Op. Cit., hlm. 4

termohon, terkait dengan sengketa tanah berdasarkan laporan nomor register 0013/VIII/KIP-DKI-PS/2020, dimana masalah sengketa ini disebabkan permohonan informasi data tentang riwayat tanah atas sertifikat hak milik No. 84 Cipedak yang diajukan Achmad Falak ditolak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan, dan sengketa ini telah diselesaikan berdasarkan surat perjanjian perdamaian tertanggal 10 Agustus 2020.⁶

2. Adapula contoh lainnya daripada mediasi yang berhasil ditengahi oleh Direktorat Pencegahan dan Penanganan Konflik Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan berdasarkan laporan nomor register 002/VIII/KIP-DKI-PS/2021 adalah Daniel Adityajaya yang merupakan pihak pemohon dalam sengketa tumpang tindih kepemilikan tanah melawan R.B. Agus Widjayanto sebagai termohon dimana dalam sengketa ini telah diselesaikan berdasarkan surat perjanjian perdamaian tertanggal 9 Agustus 2021.⁷
3. Kemudian contoh lainnya dapat ditemukan dalam sengketa antara Firdaus sebagai pemohon melawan R.B. Agus Widjayanto sebagai termohon berdasarkan laporan nomor register 10/XI/2021/PPSKP dimana dalam sengketa tumpang tindih kepemilikan ini telah diselesaikan berdasarkan surat perjanjian perdamaian tertanggal 7 Januari 2020. Dimana sengketa ini

⁶Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan, *LAKIP Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan Tahun 2021*, Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan, Jakarta, 2021. hlm. 15

⁷*Ibid.*, hlm. 16

berhasil diselesaikan melalui mediasi yang dilaksanakan oleh Direktorat Pencegahan dan Penanganan Konflik Pertanahan pada Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Selatan, dimana hasil mediasi menyatakan pihak Firdaus diwajibkan memberikan ganti rugi kepada R.B. Agus Widjayanto sesuai harga yang disepakati, dan pihak R.B. Agus Widjayanto diwajibkan menyerahkan sertipikat tanah HGB Nomor : 05083 Tahun 2012, Nomor : 05080 Tahun 2012, Nomor: 05081 tahun 2012, Nomor : 05082 Tahun 2012.⁸

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diidentifikasi masalah yang hendak diteliti dalam penelitian ini bahwa terdapat permasalahan dari kurang efektifnya mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan masih belum cukup efektif, dan tentunya dapat menimbulkan masalah penumpukan perkara dan terbuangnya waktu para pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan masalah sengketa tanah, hal ini diketahui dari hasil laporan dari Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia, yaitu Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan Kota Bekasi, dimana ketidak efektifan penanganan sengketa tanah melalui mediasi dapat dilihat sepanjang Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020, diketahui dari 3.015 perkara pertanahan yang dimediasi oleh Kantor Pertanahan diseluruh Indonesia, hanya 119 perkara yang berhasil diselesaikan melalui jalur mediasi, sisanya perkara tersebut dilanjutkan sampai dengan ketahap pemeriksaan di pengadilan, baik pengadilan pidana, perdata, maupun tata usaha negara,

⁸*Ibid.*, hlm. 17

sehingga kerap kali menemukan kegagalan dalam prosesnya, dimana tentunya perlu adanya peningkatan terhadap peraturan maupun pelaksanaan mediasi agar mediasi yang diharapkan dapat mempersingkat penyelesaian sengketa dengan biaya murah, cepat, dan adil dapat terwujud sesuai tujuan dari adanya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang telah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016, yaitu untuk memperoleh perlindungan hukum dan kepastian hukum atas hak tanah, sehingga peneliti hendak membahas lebih lanjut masalah dan penyebab kegagalan terjadinya mediasi oleh Kantor Pertanahan tersebut dan terbatas hanya pada satu wilayah yaitu Kantor Pertanahan Kota Bekasi, serta bagaimana kepastian hukum dari pelaksanaan aturan yang mengatur mediasi pada kantor pertanahan, dimana hal tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam penelitian ini yang berjudul, “PENYELESAIAN SENGKETA TUMPANG TINDIH SERTIPIKAT TANAH BERDASARKAN PERKABAN NOMOR 11 TAHUN 2016 DENGAN MEDIASI”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, diketahui perumusan masalah yang hendak dibahas dalam perkara ini adalah mengenai :

1. Bagaimanakah upaya mediasi dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah pada Kantor Pertanahan Kota Bekasi?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang bersengketa pertanahan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis upaya mediasi dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah pada Kantor Pertanahan Kota Bekasi.
- b. Untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang bersengketa pertanahan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 11 Tahun 2016.

1.4. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan Teoritis

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya Ilmu Hukum, dan mengenai kepastian hukum dari pengaturan mediasi dalam perkara sengketa kepemilikan tanah pada Kantor Pertanahan.

- b. Kegunaan Praktis

Untuk masukan ilmiah kepada penegak hukum dan pegawai Kantor Pertanahan, khususnya dalam hal dalam mengenai pelaksanaan mediasi dalam perkara sengketa kepemilikan tanah pada Kantor Pertanahan.

1.5. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual dipergunakan dalam penelitian ini untuk menjelaskan penggunaan istilah yang terdapat pada tema penelitian ini yaitu Penerapan Metode Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Bekasi, dimana dari tema penelitian tersebut, diketahui pemahaman istilah-istilah tersebut diantaranya adalah :

- a. Penerapan hukum adalah suatu upaya pelaksanaan dari suatu sistem, yang terdiri dari seperangkat aturan, disertai aparatur penegak

hukum, yang dilaksanakan sesuai dengan tatacara yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan

- b. Metode adalah tata cara dilaksanakannya suatu hal berdasarkan suatu maksud atau tujuan⁹
- c. Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh Mediator.¹⁰
- d. Penyelesaian sengketa adalah upaya untuk menyelesaikan suatu konflik atau masalah dengan merumuskan suatu kesepakatan diantara para pihak yang bersengketa atau berkonflik
- e. Penyelesaian sengketa pertanahan adalah serangkaian upaya untuk menyelesaikan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.¹¹
- f. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di tingkat Kabupaten atau Kota yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.¹²

⁹Dendy Sugono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Budaya Republik Indonesia, Jakarta, 2020. hlm. 1022

¹⁰Ismail Rumadan, *Efektifitas Pelaksanaan Mediasi Di Pengadilan Negeri*, PUSLITBANG Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2017. hlm. 29

¹¹Maria S.W. Sumardjono, Nurhasan Ismail, dan Isharyanto, *Mediasi Sengketa Tanah*, Kompas, Jakarta, 2016. hlm. 11

¹²Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Nomor 569 Tahun 2016

1.6. Kerangka Teori

a. Teori Kepastian Hukum

Pada kerangka teori ini, peneliti menggunakan teori kepastian hukum Jan Michiel Otto, dimana menurut Jan Michiel Otto, bila suatu negara tidak memiliki sistem hukum yang berfungsi secara otonom, maka kecil pula tingkat kepastian hukum.¹³ Menurut Jan Michiel Otto konsep kepastian hukum, tidak semata-mata membahas persoalan hukum.¹⁴ Kepastian hukum yang nyata adalah titik akhir dari setiap sistem hukum yang mampu memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk dapat memperoleh pemulihan yang efektif melalui sistem hukum yang ada.¹⁵ Jan Michiel Otto, menjelaskan bahwa kepastian hukum lebih berdimensi yuridis, dimana Jan Michiel Otto mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan dalam situasi tertentu, dengan batasan sebagai berikut :¹⁶

- a. Tersedia aturan-aturan yang jelas, jernih, konsisten, serta mudah diperoleh atau diakses, dan diterbitkan serta diakui oleh negara.
- b. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat pada aturan hukum tersebut.
- c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut.

¹³Hotma P. Sibuea, dan Dwi Seno Wijanarko, *Dinamika Negara Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2020. hlm.42

¹⁴Widodo Ekatjahjana, *Dinamika Dalam Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan*, Jember University Press, 2015. hlm.

¹⁵Kamarusdiana, *Filsafat Hukum*, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2018. hlm. 66

¹⁶Jan Michiel Otto, dan Adrian W. Bedner, *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan : Denpasar, 2012

- d. Hakim-Hakim peradilan yang mandiri dan tidak berpihak, mampu menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Jan Michiel Otto menjelaskan bahwa pada umumnya hukum di negara-negara berkembang secara historis terbentuk oleh empat lapisan.¹⁷ Lapisan terdalam terdiri dari aturan-aturan kebiasaan yang diakui (sebagai hukum oleh masyarakat yang bersangkutan),¹⁸ di atasnya ialah lapisan aturan-aturan keagamaan yang diakui,¹⁹ kemudian aturan-aturan hukum dari negara kolonial dan lapisan paling atas ialah hukum nasional modern yang terus berkembang.²⁰ Lebih Lanjut Jan Michiel Otto menjelaskan bahwa semakin baik suatu negara hukum berfungsi, maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum nyata.²¹

b. Teori Penyelesaian Sengketa

Dalam sistem hukum di Indonesia, dikenal dua bentuk penyelesaian sengketa, yaitu melalui jalur litigasi, dan non litigasi atau yang lebih dikenal dengan *Alternatif Dispute Resolution* (Alternatif Penyelesaian Sengketa). Suyud Margono menjelaskan bahwa Litigasi adalah gugatan atas suatu konflik yang diritualisasikan untuk menggantikan konflik sesungguhnya, dimana para pihak memberikan kepada seorang pengambilan keputusan dua pilihan yang

¹⁷H. Suparto, *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, Bina Karya, Jakarta, 2019. hlm. 83

¹⁸Jan Michiel Otto, dan Sulistyowati Irianto, *Kajian Sosio Legal : Seri Unsur-Unsur Penyusun Bangunan Negara Hukum*, UI Press, Jakarta, 2016. hlm. 90

¹⁹H. Subardjo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Markumi, Yogyakarta, 2015. hlm. 81

²⁰H. Rukmana Amanwinata, *Hukum, Hak Asasi, Dan Demokrasi*, Unpad Press, Bandung, 2019. hlm. 51

²¹Philip Alston, dan Frans Magnis Suseno, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Pusham UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 328

bertentangan. Litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa di pengadilan, di mana semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya di muka pengadilan. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan *win-lose solution*.²²

Pada penyelesaian sengketa melalui upaya non-litigasi, di Indonesia dikenal adanya penyelesaian sengketa alternatif atau *Alternative Dispute Resolutin* (ADR), yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan ADR, yang menyatakan, “Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.”²³

Pembahasan mengenai alternatif dalam penyelesaian sengketa sendiri dikembangkan untuk mengatasi kemacetan dan penumpukan perkara di pengadilan maupun di Mahkamah Agung. Penyelesaian sengketa melalui non-litigasi disatu sisi dinilai jauh lebih efektif dan efisien sebabnya pada masa belakangan ini, berkembangnya berbagai cara penyelesaian sengketa (*settlement method*) di luar pengadilan, yang dikenal dengan ADR dalam berbagai bentuk, seperti:²⁴

²²Eddy Djunaedi, *Alternative Dispute Resolution dan Court Connected Dispute Resolution Yang Terkait Dengan Pengadilan*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2000. hlm. 16

²³Lely Pelitasari Soebekty, dan Ninik Rahayu, *Modul Pelatihan Mediasi dan Konsiliasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta. 2021. hlm. 60

²⁴Dyah Aryani, *et. all., Buku Saku Mediasi Sengketa Informasi Publik*, Komisi Informasi Republik Indonesia, Jakarta, 2015. hlm. 4

- a. Arbitrase
- b. Negosiasi
- c. Mediasi
- d. Konsiliasi
- e. Penilaian Ahli

Apabila penyelesaian secara damai telah disepakati oleh para pihak, mereka terikat pada hasil penyelesaian tersebut. Cara ketiga adalah dengan mengajukan sengketa ke pengadilan. Cara itu kurang populer di kalangan pengusaha, bahkan kalau tidak terpaksa, para pengusaha pada umumnya menghindari penyelesaian sengketa di pengadilan. Hal ini kemungkinan disebabkan lamanya waktu yang tersita dalam proses pengadilan sehubungan dengan tahapan-tahapan (banding dan kasasi) yang harus dilalui, atau disebabkan sifat pengadilan yang terbuka untuk umum sementara para pengusaha tidak suka masalah-masalah bisnisnya dipublikasikan, ataupun karena penanganan penyelesaian sengketa tidak dilakukan oleh tenaga-tenaga ahli dalam bidang tertentu yang dipilih sendiri (meskipun pengadilan dapat juga menunjuk hakim *ad hoc* atau menggunakan saksi ahli).²⁵

Cara penyelesaian berikutnya, yaitu arbitrase, merupakan pilihan yang paling menarik, khususnya bagi kalangan pengusaha. Bahkan, arbitrase dinilai sebagai suatu “pengadilan pengusaha” yang independen guna menyelesaikan sengketa yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhan para pihak.²⁶

²⁵Djafar Al-Bram, *Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Mediasi*, PKIH Press, Jakarta, 2011. hlm. 28

²⁶Takdir Rahmadi, *Tanya Jawab Mediasi Di Pengadilan*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 2017. hlm. 2

c. Mediasi

Dalam sistem penyelesaian sengketa perdata terdapat tahapan penyelesaian sengketa melalui ruang Non litigasi (di luar pengadilan) sebelum sengketa tersebut di proses di pengadilan, penyelesaian non litigasi tersebut dibagi dua yaitu Arbitrase dan Alternative Dispute Resolution (ADR),

Sengketa : adalah perbedaan pendapat yang telah mengemuka. Pemicu sengketa :

1. Kesalahan Pemahaman;
2. Perbedaan penafsiran;
3. Ketidak jelasan penafsiran;
4. Ketidak puasan;
5. Ketersinggungan;
6. Kecurigaan;
7. Tindakan tidak patut, curang dan tidak jujur;
8. Kesewenang-wenangan, ketidakadilan;
9. Terjadi keadaan yang tidak terduga.

Pengertian Mediasi berdasarkan Pasal 1 Ayat 7 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan adalah,

“Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.”

Kekuatan hukum penetapan akta perdamaian kekuatannya sama dengan putusan hakim. Ditegaskan pada Pasal 130 ayat 2 HIR bahwa putusan akta perdamaian memiliki kekuatan sama seperti putusan yang telah berkekuatan tetap. Sifat kekuatan yang demikian merupakan penyimpangan dari ketentuan

konvensional. Secara umum putusan baru memiliki kekuatan hukum tetap apabila terhadapnya sudah tertutup upaya hukum. Biasanya agar suatu putusan memiliki kekuatan yang demikian, apabila telah menempuh upaya banding dan kasasi. Namun terhadap putusan akta perdamaian, Undang-Undang sendiri yang melekatkan kekuatan itu secara langsung kepadanya. Segera setelah putusan diucapkan, langsung secara inheren pada dirinya berkekuatan hukum tetap, sehingga akta perdamaian itu mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap.²⁷

Tujuan dari adanya mediasi adalah menghasilkan kesepakatan perdamaian, yang dituangkan dalam bentuk akta perdamaian, dimana para pihak dengan bantuan mediator wajib merumuskan secara tertulis kesepakatan yang dicapai dan ditandatangani oleh para pihak dan mediator. Apabila dalam proses mediasi para pihak diwakili oleh kuasa hukum, para pihak wajib menyatakan secara tertulis persetujuan atas kesepakatan yang dicapai. Sebelum para pihak menandatangani kesepakatan, mediator memeriksa materi kesepakatan perdamaian untuk menghindari ada kesepakatan yang bertentangan dengan hukum atau yang tidak dapat dilaksanakan atau yang memuat iktikad tidak baik.

Pengertian mediasi menurut Priatna Abdurrasyid yaitu suatu proses damai dimana para pihak yang bersengketa menyerahkan penyelesaiannya kepada seorang mediator (seseorang yg mengatur pertemuan antara 2 pihak atau lebih yg bersengketa) untuk mencapai hasil akhir yang adil, tanpa biaya besar

²⁷Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan dan eksekusi Bidang Perdata*, (Jakarta : Gramedia, 1995), hlm. 65.

besar tetapi tetap efektif dan diterima sepenuhnya oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

Mediasi adalah cara penyelesaian dengan melibatkan pihak ketiga, yaitu pihak ketiga yang dapat diterima (*ascertable*) Artinya para pihak yang bersengketa mengizinkan pihak ketiga untuk membantu para pihak yang bersengketa dan membantu para pihak untuk mencapai penyelesaian. Meskipun demikian septabilitas tidak berarti- para pihak selalu berkehendak untuk melakukan atau menerima sepenuhnya apa yang dikemukakan pihak ketiga. Mediasi menurut Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 : Yaitu suatu penyelesaian sengketa melalui proses perundingan para pihak dibantu oleh mediator.²⁸

Prosedur Mediasi di Pengadilan merupakan implementasi dari Hukum Acara Perdata pada masa pemerintahan Hindia Belanda, dimana mediasi dietapkan berdasarkan Pasal 130 *Herziene Inlandsch Reglemen* (HIR) yang berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura, dan Pasal 154 *Rechtsreglemen voor de Buitengewesten* (RBg) yang berlaku untuk wilayah di luar Jawa dan Madura, yang pada intinya mengisyaratkan upaya perdamaian dalam menyelesaikan sengketa.²⁹

Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui proses perundingan atau mufakat para pihak dengan dibantu oleh mediator yang tidak memiliki kewenangan memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian. Ciri utama proses

²⁸Nurnaningsih Amriani, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata Di Pengadilan*, (Bandung : Rajawali Pers, 2011), hlm. 71.

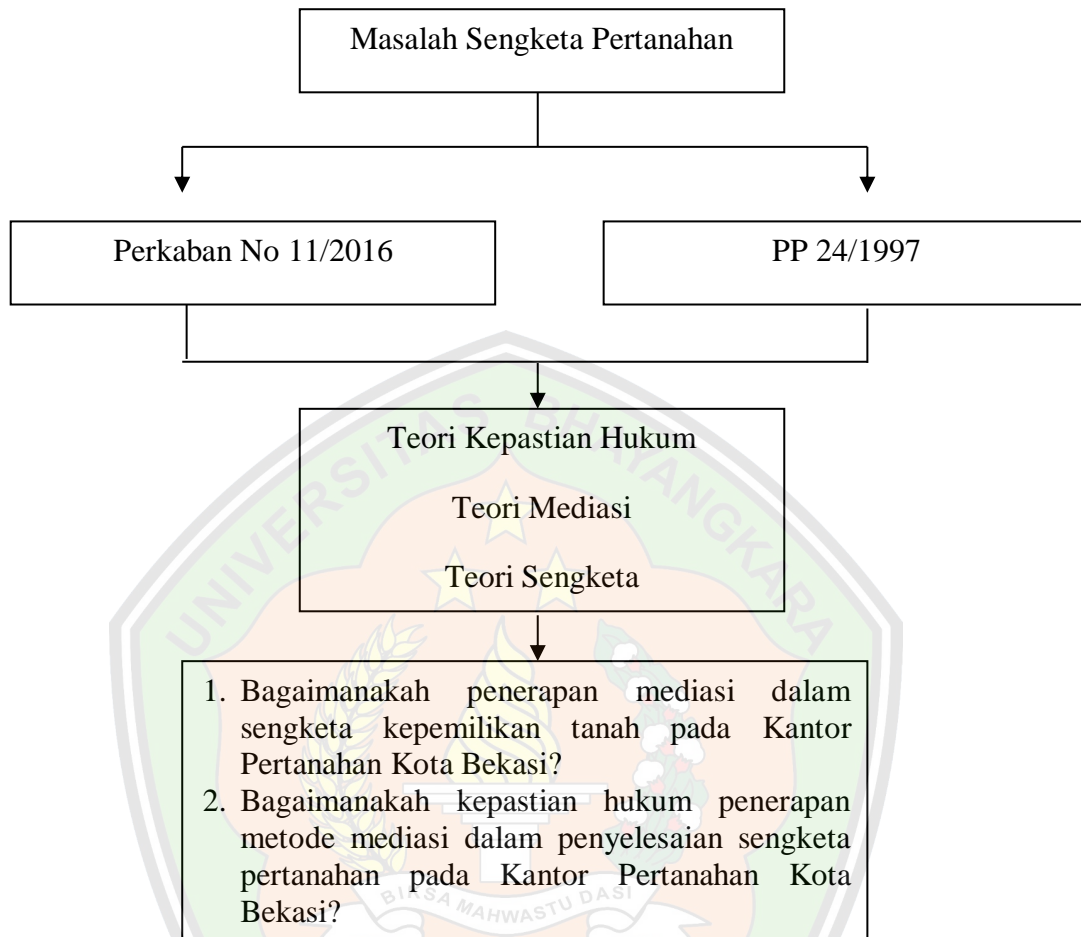
²⁹*Ibid.*, hlm. 72.

mediasi adalah perundingan yang esensinya sama dengan proses musyawarah atau konsensus. Sesuai dengan hakikat perundingan atau musyawarah atau konsensus, maka tidak boleh ada paksaan untuk menerima atau menolak sesuatu gagasan atau penyelesaian selama proses mediasi berlangsung. Segala sesuatunya harus memperoleh persetujuan dari para pihak.³⁰



³⁰Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, (Bandung : Prenada Media Group, 2009), hlm. 11.

1.7. Kerangka Pemikiran



1.8. Penelitian Terdahulu

Masalah mediasi yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan pada dasarnya pernah diteliti oleh para peneliti sebelumnya yang diantaranya :

1. Dimana hal ini dapat dilihat dalam penelitian yang dilakukan oleh Bunga Desyana Pratami yang meneliti mengenai Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi pada Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa, dari penelitian menunjukkan bahwa faktor kegagalan atau faktor penghambat dalam penyelesaian

sengketa pertanahan melalui mediasi yaitu pihak yang tidak beritikad baik memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulurkan waktu, pura-pura lupa atau ketidak jujuran dalam menyelesaikan sengketa, rendahnya tingkat partisipasi pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah, kurangnya Sumber Daya Manusia di kantor pertanahan, masih kurangnya tenaga mediator dan tidak ada sanksi yang tegas dari pihak BPN apabila terjadi kesengajaan salah satu pihak yang bersengketa menghambat proses mediasi, sehingga undangan pemanggilan mediasi hanya di anggap sebelah mata.³¹

2. Selain itu, penelitian serupa juga dapat diketemukan dalam penelitian yang dilakukan oleh Herwandi yang meneliti mengenai Peran Kantor Pertanahan dalam rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara, dimana dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa, Kantor Pertanahan Jakarta Utara mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan yang ada, dan Mediasi di

³¹Bunga Desyana Pratami, Jurnal Tesis, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi pada Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta*, Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018. hlm. 9

lingkungan instansi pertanahan dalam hal ini Kantor Pertanahan Jakarta Utara sebenarnya juga secara tidak di sadari telah di jalankan oleh aparat pelaksana secara sporadis dengan mengandalkan kreatifitas dan seni di dalam gaya kepemimpinan masing-masing pejabat, tetapi baru pada saat sekarang ini upaya mediasi telah memiliki payung hukumnya di lengkapi pedoman serta petunjuk teknis yang memadai sehingga tidak ada keraguan lagi bagi aparat pelaksana untuk menjalankannya.³²

3. Kemudian, penelitian serupa juga dapat diketemukan dalam penelitian yang dilakukan oleh Ova Maerakaca Rayiatmaja yang meneliti mengenai Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Petani Dengan PT Mackenzie Melalui Mediasi, dimana dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa, penyelesaiannya sengketa tanah antara petani dengan PT.Mackenzie melalui mediasi, dilakukan menjadi 2 (dua) proses yaitu mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pemasang sebagai mediatornya dan mediasi yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Jawa Tengah, dimana Komnas HAM ditunjuk sebagai mediatornya. Kantor Pertanahan Kabupaten Pemasang dalam proses penyelesaian sengketa tanah PT.Mackenzie ini berfungsi sebagai mediator dan fasilitator. Akibat hukum bagi PT.Mackenzie yaitu HGU tidak

³²Herwandi, Jurnal Tesis, *Peran Kantor Pertanahan dalam rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara*, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2017. hlm. 11

dapat diteruskan karena permohonan pembaharuan HGU nya tidak dikabulkan, dan akibat hukum bagi petani penggarap tidak dapat mensertifikatkan tanah eks HGU PT.Mackenzie tersebut, dan berdasarkan hasil mediasi penyelesaian sengketa tanah eks HGU PT.Mackenzie antara bekas pemegang hak dan petani penggarap, keduanya tidak menghasilkan kata sepakat. Para pihak dapat menempuh upaya lain atau upaya hukum lain yaitu melalui Pengadilan hukum perdata.³³

4. Selanjutnya, penelitian serupa juga dapat ditemukan dalam penelitian yang dilakukan oleh Dinda Ayu Putri Septiani yang meneliti mengenai Pelaksanaan Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Blora Dalam Penyelesaian Permasalahan Akses Jalan, dimana dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa, pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian permasalahan akses jalan di Kantor Pertanahan Kabupaten Blora sebagian besar belum sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, terdapat perbedaan dalam tahap pengaduan lebih spesifiknya dalam pasal 6 ayat (2). Terjadi kendala pada saat pelaksanaan mediasi permasalahan akses jalan baik kendala dalam mediasi itu sendiri dan kendala yang dialami oleh mediator. Dan hasil dari mediasi permasalahan akses jalan ini adalah selesai,

³³Ova Maerakaca Rayiatmaja, Jurnal Tesis, *Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Petani Dengan PT Mackenzie Melalui Mediasi*, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2017. hlm.1

tidak sepatutnya. Simpulan dari penelitian ini adalah pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian permasalahan akses jalan sebagian besar belum sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, terdapat perbedaan dalam proses atau tahapan dalam tahap pengaduan, tetapi walaupun terdapat sedikit perbedaan dalam tahap pengaduan pada tahap yang lain sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan tetapi terdapat sedikit perbedaan dalam tahap pengaduan lebih spesifiknya dalam pasal 6 ayat (2). Kendala yang ada dalam mediasi dan yang dialami oleh mediator sudah bisa diatasi dengan baik oleh mediator, meskipun kendala ini menghambat jalannya mediasi.³⁴

5. Selain itu, penelitian serupa juga dapat ditemukan dalam penelitian yang dilakukan oleh Karmita Afandi yang meneliti mengenai Penyelesaian Sengketa *Overlapping* Sertipikat Tanah Melalui Mediasi Akibat Permohonan Konversi Pengakuan Hak, dimana dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa, bentuk penyelesaian sertipikat secara mediasi yang dilakukan oleh

³⁴Dinda Ayu Putri Septiani, Jurnal Tesis, *Pelaksanaan Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Blora Dalam Penyelesaian Permasalahan Akses Jalan*, Magister Kenotariatan Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2019. hlm. 10

Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon adalah membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan.³⁵

1.9. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian Yuridis Normatif. Dimana penelitian hukum normatif menempatkan sistem norma sebagai objek kajiannya³⁶

2. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah :

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang dibahas.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

³⁵ Karmita Afandi, Jurnal Tesis, *Penyelesaian Sengketa Overlapping Sertipikat Tanah Melalui Mediasi Akibat Permohonan Konversi Pengakuan Hak*, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2018. hlm. 7

³⁶ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2016. hlm. 27

Pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.

c. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*)

Analisis terhadap bahan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik-praktik dan keputusan-keputusan hukum.

d. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan Kasus (*Case Approach*) adalah pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder dalam penelitian. Data sekunder merupakan data kepustakaan yang di dalamnya mengandung bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Adapun data sekunder pada penelitian ini terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

- 3) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - 5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi sebagai bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum yang ada relevansinya dengan permasalahan hukum yang dikaji yang membahas mengenai teori kepastian hukum dan alternatif penyelesaian sengketa.
- c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya, sepanjang mempunyai relevansi dengan penelitian yang terdiri dari jurnal-jurnal penelitian yang menjelaskan mengenai masalah kepastian hukum dan alternatif penyelesaian sengketa.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menginventarisasi aturan hukum positif, meneliti bahan pustaka (buku, jurnal ilmiah, laporan hasil penelitian), dan sumber-sumber

bahan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Bahan-bahan hukum yang sudah terkumpul, selanjutnya klasifikasi, diseleksi dan dipastikan tidak bertentangan satu sama lain, untuk memudahkan analisis dan konstruksi.

5. Teknik Analisa Bahan Hukum

a. Penafsiran Historis

Penafsiran ini didasarkan pada sejarah terbentuknya suatu rumusan hukum atau perundang-undangan (*wethistorie interpretatie*). Penafsir melihat suasana bagaimana dulu suatu perundang-undangan terbentuk, termasuk menyelidiki sistem hukum dan politik hukum yang melatarbelakangi lahirnya suatu perundang-undangan.

b. Penafsiran Sistematis

Penelitian terhadap sistematik hukum dapat dilakukan pada perundang-undangan tertentu ataupun hukum tercatat. Tujuannya adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian, pokok/dasar dalam hukum, yakni masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan obyek hukum.