

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Sengketa Tanah

1. Pengertian Sengketa

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan sengketa sebagai suatu hal yang memicu perbedaan pendapat, perselisihan dan pertikaian. Sengketa berawal dari situasi ketidakpuasan seseorang yang merasa dirugikan karena perlakuan atau tindakan pihak lain, yang mana situasi tersebut muncul karena adanya pertentangan atau konflik kepentingan yang menimbulkan perbedaan pendapat. Hal tersebut dapat dialami oleh perorangan ataupun kelompok. Terjadinya sengketa dapat dipicu oleh para pihak yang tidak memiliki keselarasan dan saling berpegang teguh pada pendirian atau pendapat masing-masing sehingga dapat berlanjut pada suatu kondisi sengketa.¹⁴

Kondisi sengketa muncul disaat pihak yang merasa dirugikan tidak menerima akan kerugian yang dialaminya sehingga sering kali akan melakukan pembalasan atas kerugiannya¹⁵, sebab sengketa dapat mengakibatkan akibat hukum yang menyebabkan salah satu pihak akan mendapatkan sanksi atas perbuatan yang dilakukannya.

¹⁴ Ahmad Fahryan. 2023. *Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang). Hal. 28

¹⁵ Fitroin Jamilah, 2014. *Strategi Penyelesaian Sengketa Bisnis*. Yogyakarta. Penerbit Medpress Digital. Hal. 12

2. Pengertian Sengketa Tanah

Rusmadi Murad dalam penjelasannya mengemukakan bahwa sengketa tanah disebabkan karena terdapat suatu pihak yang merasa penggunaan dan penguasaan atas tanah miliknya dirugikan oleh pihak lain, yang penyelesaian sengketanya dapat dilakukan melalui musyawarah atau pengadilan.¹⁶ Sengketa hukum atas tanah timbul karena adanya suatu aduan yang dilakukan oleh salah satu pihak baik itu orang ataupun badan hukum yang tidak menerima dan menuntut hak-hak atas tanahnya dan bermaksud untuk menyelesaikan sengketa tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.¹⁷

Boedi Harsono berpendapat, sengketa tanah merupakan sengketa yang disebabkan karena adanya perbuatan hukum atau peristiwa hukum yang berkaitan dengan bidang tanah tertentu. Maka agar meminimalisir terjadinya sengketa tanah, seseorang yang melakukan perbuatan hukum dan/atau menerima akibat hukum atas peristiwa hukum tertentu harus memahami hal-hal menyangkut tanah dan segala bentuk peraturan yang mengaturnya.¹⁸ Pengertian lain menurut Irawan Surojo mengemukakan sengketa tanah adalah konflik yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang memiliki perbedaan dalam kepentingan objek hak atas tanah yang berakibat hukum bagi para pihak.¹⁹

¹⁶ Ahmad Fahryan. *Op.cit.* Hal. 30

¹⁷ *Ibid.* Hal. 22

¹⁸ Ahmad Fahryan. *Loc.cit.*

¹⁹ *Ibid*

Terdapat perbedaan pengertian mengenai konflik tanah dan sengketa tanah, walaupun kedua istilah ini saling berkaitan dan membahas tentang kasus tanah namun keduanya memiliki arti yang berbeda, sebagaimana dicantumkan dalam Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN Nomor 21 tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan pada Pasal 1 ayat 2 dijelaskan bahwa :

“Sengketa pertanahan yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.”²⁰

3. Penyebab Sengketa Tanah

Apabila dilihat dari keadaan sebenarnya, munculnya sengketa tanah ini disebabkan oleh jumlah penduduk yang meningkat sehingga menyebabkan kebutuhan akan lahan yang terbatas semakin meningkat pula, didukung dengan masyarakat yang kurang akan kesadaran hukum di bidang pertanahan dan pengelolaan administrasi serta manajemen pertanahan yang belum baik yang pada akhirnya menjadi sebab timbulnya sengketa pertanahan.²¹

Beberapa faktor yang menjadi sebab timbulnya sengketa tanah menurut Boedi Harsono, diantaranya :²²

- a. Apabila perbuatan hukum pertanahan dilakukan dengan berpedoman pada regulasi hukum di bidang pertanahan yang ada, sepanjang telah

²⁰ Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN Nomor 21 tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

²¹ Zhulfiyany, Z. *Op.cit.* Hal. 39

²² Ahmad Fahryan. *Op.cit.* Hal. 31

terdaftar dan bersertifikat dengan data yuridis dan data fisik yang sinkron dengan data yang ada di Kantor Pertanahan, maka kemungkinan munculnya sengketa tanah akan kecil. Namun masih ada kemungkinan timbulnya sengketa apabila terdapat sengketa hasil rekayasa. Bidang tanah yang belum atau tidak dilegalisasi dapat juga menjadi sebab utama timbulnya sengketa tanah, hal ini dikarenakan sengketa tanah dapat timbul dari berbagai faktor dari salah satu data atau beberapa data di suatu bidang tertentu.

b. Sengketa letak bidang tanah

Sengketa letak bidang tanah terjadi ketika penggugat mengklaim satu bidang tanah namun disaat proses pembuktian berlangsung, Penggugat tidak dapat menunjukkan letak bidang tanah yang diklaim miliknya, gugatan seperti itu tidak dapat diterima.

c. Sengketa batas bidang tanah

Sengketa mengenai batas bidang tanah ini sering kali terjadi saat ada perpindahan patok batas yang tidak diketahui oleh pemegang hak. Saat melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kali, hal yang dilakukan adalah mendaftarkan dan menetapkan batas-batas bidang tanah secara bersama-sama oleh pemohon sebagai pemegang hak dan para pemilik bidang tanah yang berbatasan dengan tanah tersebut. Penentuan letak batas tanah ini juga dapat memicu terjadinya konflik dan berujung dengan sengketa.

Apabila sudah mencapai kesepakatan bersama, penetapan batas bidang tanah ini selanjutnya akan diberi tanda batas atau biasa disebut dengan patok batas yang ditanam disetiap sudut batas dan tidak mudah untuk dipindahkan. Jikalau dikemudian hari ada yang memindahkan tanda batas tanah dari tempat yang seharusnya, maka para pihak yang berkepentingan dapat memastikan kembali dari data-data pengukurannya yang terdapat di kantor pertanahan.

Penyebab lain dari sengketa batas adalah saat melakukan proses jual beli atau pelepasan hak yang bidang tanahnya belum didaftarkan dan tidak ada tanda-tanda batasnya, terkadang batas tersebut hanya berupa tanaman yang menjalar (seperti bambu) sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian.

d. Sengketa luas bidang tanah

Sengketa luas bidang tanah dapat terjadi ketika adanya praktek jual-beli tanah yang belum didaftarkan, sehingga luas bidang tersebut hanya tercantum dalam IPEDA, petuk pajak bumi, dan SPPT Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Sengketa ini dapat muncul karena luas hasil pengukuran setelah didaftarkan dalam rangka pembuatan surat ukur berbeda dengan luas yang disebut dalam petuk pajak atau SPPT PBB. Sehingga apabila saat proses jual-beli tidak diperhatikan dengan baik maka dapat memicu sengketa mengenai harga yang sudah dibayarkan. Ini karena apabila luas tanahnya ternyata lebih kecil dari yang tercatat dalam petuk pajak atau SPPT PBB maka harga yang

dibayarkan terlalu banyak, begitu pula apabila ternyata luas tanahnya lebih luas dari catatan petuk pajak atau SPPT PBB maka harga yang dibayarkan dianggap kurang.

Maka untuk praktek jual-beli yang bidang tanahnya belum ada surat ukurnya, penting untuk dilakukan perjanjian mengenai jumlah harga belinya. Karena antara luas hasil pengukuran yang dilakukan oleh kantor pertanahan akan selalu berbeda dengan luas tanah yang tertulis pada petuk pajak atau SPPT PBB. Lazimnya luas tanah yang tertulis dalam akta perjanjian jual beli yang digunakan adalah hasil dari pengukuran luas yang dilakukan oleh kantor pertanahan, hal tersebut tidak berpengaruh pada jumlah harga beli yang diterima oleh penjual.

e. Sengketa tanah pada umumnya

Pengaruh besar terjadinya sengketa dapat dipicu oleh perbuatan hukum seperti pemindahan atau pembebanan hak terhadap tanah yang belum didaftarkan. Namun, masih ada kemungkinan muncul sengketa terhadap tanah yang sudah didaftarkan yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti data yuridis dan data empiris tanah yang ternyata tidak benar dengan keadaan sebenarnya.

Dalam praktek jual-beli terkadang penjual menunjukkan bukti bahwa bidang tanah sudah didaftarkan berupa bukti kepemilikan hak atas tanah seperti sertipikat tanah kepada pembeli, namun sengketa ini muncul apabila ternyata sertipikat yang diberikan oleh penjual adalah

sertipikat yang tidak resmi diterbitkan oleh Kantor Pertanahan wilayah Kabupaten/Kotamadya atau terindikasi sebagai sertipikat tanah palsu.

Diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa sebelum perbuatan hukum terjadi dan sebelum dilakukan pembuatan akta tanah maka untuk pihak yang bersangkutan melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) wajib memadankan data sertipikat dengan data yang ada di kantor pertanahan. Kewajiban tersebut dibebankan kepada PPAT karena merupakan tugas dan tanggung jawabnya untuk membuat akta tanah. Apabila data sertipikat tersebut ternyata cocok dengan data di Kantor Pertanahan, maka artinya sertipikat tersebut memang benar terbitan kantor pertanahan dan akan mencantumkan pernyataan terkait kebenaran data yang bersangkutan pada sertipikat halaman 3. Namun, apabila ditemukan bahwa data sertipikat tersebut tidak cocok dengan data yang ada di kantor pertanahan, maka disetiap halaman sertipikat tersebut akan diberi catatan bahwa sertipikat tersebut bukan terbitan kantor pertanahan.

- f. Sengketa mengenai hak (Hak-hak yang batal karena hukum dan status tanahnya menjadi milik negara)

Terjadinya sengketa ini diakibatkan oleh pemindahan pemegang hak tanah kepada pihak yang tidak memenuhi kriteria sebagai pemegang haknya. Begitu pula apabila pemegang haknya berganti status sehingga tidak memenuhi kriteria sebagai pemegang hak lagi,

disaat penggantian pemegang hak tersebut terkadang pihak sebelumnya lalai dalam memenuhi kewajibannya untuk memindahkan hak kepada pemegang yang memenuhi kriteria dalam waktu 1 tahun. Pemindahan pemegang hak tersebut merupakan hal yang wajib apabila pemegang hak yang bersangkutan tidak lagi memenuhi kriteria. Pengaturan ini tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 21, 30 dan 36.

4. Jenis-Jenis Sengketa Tanah

Menurut Rusmadi Murad, jenis-jenis sengketa tanah yang terjadi di Indonesia dapat dikelompokkan dalam beberapa hal yang meliputi :²³

a. Pendudukan tanah

Sengketa pendudukan tanah merupakan persoalan terhadap tanah yang diduduki oleh rakyat, tanah tersebut dapat berupa tanah yang telah memiliki hak (baik masih berlaku, akan berakhir atau telah menjadi bekas), tanah negara dan tanah-tanah yang dipergunakan untuk konversi, kehutanan, dan yang lainnya.

b. Tuntutan Pengembalian Tanah (*reclaiming action*)

Permasalahan mengenai tuntutan pengembalian tanah adalah dimana pengadu menuntut kepada teradu untuk mengembalikan tanah miliknya yang dahulu telah diambil secara melawan hukum.

c. Tuntutan Ganti Rugi

Tuntutan ganti rugi merupakan sengketa yang terjadi karena adanya penuntutan hak dari pihak lain kepada pihak yang memegang

²³ Fathoni, A. R. (2023). *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Jambi* (Doctoral dissertation, Universitas Jambi). Hal. 32

hak atas tanah tersebut. Penanganan dan penyelesaian sengketa ini adalah salah satu tugas Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara administrasi pertanahan.

d. Sengketa Landreform

Permasalahan landreform merupakan sengketa yang menyangkut tentang permasalahan tanah. Timbulnya sengketa ini diakibatkan oleh pelaksanaan program landreform berupa redistribusi (pembagian tanah negara menjadi tanah landreform), penetapan tanah absentee juga tanah kelebihan batas maksimum.

e. Sengketa Tanah Ulayat

Pengakuan serta perlakuan terhadap tanah ulayat merupakan pokok permasalahan sengketa tanah ini, yang mana tanah tersebut merupakan hak ulayat dari masyarakat hukum adat.

f. Sengketa di bidang Pendaftaran Tanah

Persoalan sengketa ini timbul diakibatkan oleh penerbitkan sertipikat tanah berupa peralihan hak atas tanah dan berkaitan dengan persoalan tumpang tindihnya batas-batas tanah (*overlapping*).

g. Sengketa Penggunaan Tanah

Timbulnya sengketa ini diakibatkan oleh penggunaan tata ruang tanah yang berubah-ubah, sehingga dapat menyebabkan kerugian bagi pihak yang bersangkutan atau berkepentingan. Hal ini dikarenakan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana pengalokasian.

B. Tinjauan tentang Penyelesaian Sengketa

1. Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa diartikan sebagai suatu upaya mendamaikan dan memulihkan kembali hubungan para pihak yang bersengketa dalam kondisi seperti semula.²⁴ Tujuan pengembalian hubungan tersebut adalah agar melahirkan hubungan secara sosial maupun hubungan hukum antara satu dengan lainnya.²⁵ Terdapat teori yang mengkaji mengenai penyelesaian sengketa yang dirumuskan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin. Teori ini dinamakan dengan Teori Penyelesaian Sengketa, atau dalam literatur dinamakan dengan Teori Konflik.²⁶

Teori penyelesaian sengketa adalah teori yang mengkaji dan mengevaluasi berbagai jenis konflik atau perselisihan yang muncul dalam masyarakat, serta faktor penyebab dan teknik yang digunakan untuk menyelesaikannya. Menurut Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, terdapat 5 (lima) teori tentang penyelesaian sengketa, yang meliputi:²⁷

- a. *Contending* atau bertanding : penerapan sebuah solusi yang lebih diinginkan oleh pihak atas pihak lainnya.

²⁴ Mujahari, D. (2015). *Analisa Yuridis Tentang Penyelesaian Sengketa Batas Bidang Tanah Melalui Mediasi* (Studi Kasus Tanah Girik C No. 2463 Persil No. 16 Blok SI Terletak Di Jalan Kavling Agraria Rt. 02/16, Kelurahan Duren Sawit, Kecamatan Duren Sawit, Kota Administrasi Jakarta Timur) (Doctoral dissertation, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta). Hal. 11-12

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ariati, W. (2022). *Pengaturan Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis Berdasarkan Pengaturan Perundang-Undangan* (Doctoral dissertation, Universitas Jambi). Hal. 14

²⁷ Boboy, J. T. B., Santoso, B., & Irawati, I. (2020). *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Berdasarkan Teori Dean G. Pruitt Dan Jeffrey Z. Rubin*. *Notarius*, 13(2), 803-818. Hal. 807

- b. *Yielding* atau mengalah : pengurangan aspirasi mereka sendiri dan bersedia menyerahkan apa yang diinginkan.
- c. *Problem solving* atau pemecahan masalah : pencarian solusi alternatif yang dapat memberi kepuasan kedua belah pihak.
- d. *With drawing* atau menarik diri : para pihak memilih meninggalkan sengketa, baik secara fisik dan psikologis.
- e. *In action* atau diam : para pihak memilih tidak melakukan tindakan apapun.

Para ahli antropologi hukum telah berbagi pemikirannya mengenai cara menyelesaikan konflik social di masyarakat tradisional maupun modern. Laura Nader dan Harry F. Todd Jr menerangkan terdapat 7 (tujuh) cara penyelesaian sengketa dalam masyarakat, yaitu :²⁸

- a. *Lumping it* (membiarkan saja), oleh pihak yang merasa diperlakukan tidak adil dan mengalami kegagalan dalam upaya tuntutan. Pihak tersebut akan memilih untuk mengabaikan permasalahannya dan tetap berhubungan baik dengan pihak yang menurutnya merugikan bagi dirinya. Pengabaian tersebut tentu dipilih dengan tidak serta merta, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhinya, yaitu penginformasian yang masih kurang diketahui tentang bagaimana proses pengajuan keluhan ke pengadilan, minimnya akses ke lembaga peradilan, atau pihak tersebut dengan sengaja tidak memproses permasalahannya ke ranah pengadilan karena beberapa kemungkinan

²⁸ Amanda, S. W. (2019). *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Jalur Non Litigasi Di Badan Pertanahan Nasional Kota Jakarta Selatan* (Doctoral dissertation, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta). Hal. 8

seperti mengalami kerugian yang lebih besar dari keuntungannya baik dari segi materi maupun psikologis.

- b. *Avoidance* (mengelak), yaitu pihak yang dirugikan memilih untuk mengurangi hubungan dengan pihak yang merugikannya. Penyelesaian permasalahan ini dilakukan apabila terdapat permasalahan yang menimbulkan keluhan akan dielakkan saja dan hubungan antar pihak akan dihentikan untuk sebagian atau untuk keseluruhan.
- c. *Coercion* (paksaan), salah satu pihak menginginkan penyelesaian permasalahan secara memaksa kepada pihak lain. Penyelesaian sengketa dengan menggunakan paksaan dan ancaman dapat mengurangi peluang untuk menyelesaikan sengketa secara damai.
- d. *Negotiation* (perundingan), penyelesaian permasalahan dengan cara ini menempatkan kedua belah pihak sebagai para pengambil keputusan. Penyelesaian dilakukan oleh kedua belah pihak dan kesepakatan diambil tanpa melibatkan pihak ketiga. Upaya penyelesaian permasalahan dilakukan secara bersama tanpa berpedoman pada aturan yang ada.
- e. *Mediation* (Mediasi), penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga untuk menjadi penengah dan membantu untuk menemukan kesepakatan antara pihak yang berselisih pendapat. Pihak ketiga atau mediator dapat ditentukan atas persetujuan dari kedua belah pihak atau dapat ditunjuk oleh pihak yang berwenang.

- f. *Arbitration* (Arbitrase), penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan dibantu pihak ketiga sebagai perantara. Kedua belah pihak saling sepakat untuk menerima keputusan dari pihak ketiga tersebut (arbitrator).
- g. *Adjudication* (peradilan), pihak ketiga memiliki kewenangan untuk campur tangan dan menyelesaikan permasalahan tanpa campur tangan kedua belah pihak yang bersengketa. Pihak ketiga tersebut juga dapat membuat keputusan dan memastikan keputusan tersebut dilaksanakan dan ditegakkan.

Berdasarkan deskripsi di atas, maka diketahui bahwa terdapat berbagai cara dalam penyelesaian sengketa. Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi pemerintahan yang berwenang dalam hal pertanahan memiliki mekanisme atau proses penyelesaian sengketa pertanahan tersendiri, yang dilaksanakan berdasarkan aturan yang telah dibentuk.

2. Penyelesaian Sengketa Tanah

Munculnya sengketa apabila tidak dikendalikan dengan baik maka akan berakibat pada ketidakseimbangan keharmonisan yang dapat menimbulkan keributan dalam masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah telah mempersiapkan dua jalur yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa tanah yaitu :

a. Litigasi

Jalur litigasi merupakan penyelesaian sengketa yang diselesaikan melalui lembaga peradilan. Penyelesaian dengan cara ini dinilai lebih

rumit serta dapat memakan banyak waktu dan mengeluarkan banyak biaya sehingga terkadang para pihak yang bersengketa ragu untuk memilih menyelesaikan sengketa melalui jalur litigasi. Selain itu penyelesaian sengketa secara litigasi dapat memungkinkan munculnya masalah baru karena sifatnya yang *win-lose* dan tidak responsif.²⁹

Litigasi sendiri diartikan sebagai proses penyelesaian sengketa di pengadilan dimana para pihak yang bersengketa saling menghadap satu sama lain untuk memperkuat argumen masing-masing dalam rangka mempertahankan haknya.³⁰ Hasil akhir dari penyelesaian sengketa secara litigasi adalah berupa putusan yang berkekuatan hukum tetap bagi para pihak, apabila tidak diajukan banding atau kasasi sejak putusan diucapkan. Penetapan putusan tersebut merupakan hasil dari penilaian hakim selama persidangan berlangsung.

Penyelesaian sengketa secara litigasi adalah pilihan yang tepat bagi para pihak yang ingin mencapai keadilan melalui system perlawanan dan penggunaan paksaan. Dengan begitu akan memperoleh hasil putusan berupa *win-lose solution* bagi para pihak yang bersengketa.³¹

b. Non Litigasi

Penyelesaian sengketa secara non litigasi adalah penyelesaian yang diselesaikan diluar pengadilan. Berbeda dengan litigasi, penyelesaian

²⁹ Frans Hendra W. 2011. *Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia & Internasional*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal. 9

³⁰ Nurmaningsih Amriani. 2012. *MEDIASI Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*. Jakarta. PT Rajagrafindo Persada. Hal. 35

³¹ Adi Sulistiyono. 2005. "*Merasionalkan Budaya Musyawarah Untuk Mengembangkan Penggunaan Penyelesaian Sengketa Win-Win Solution*". Orasi Ilmiah. Surakarta. UNS Press. Hal. 2

sengketa melalui jalur ini dinilai lebih efisien karena prosesnya yang mudah dan cepat serta tidak memerlukan banyak biaya. Selain itu proses penyelesaian yang dilakukan secara tertutup sehingga akan terjaga kerahasiaan para pihak yang bersengketa. Kemudahan ini dapat dilihat dari proses penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan melalui lembaga adat, lembaga swasta, Kelurahan/Desa dan apabila sengketa menyangkut tentang pertanahan maka dapat diselesaikan melalui lembaga yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan. Salah satu penyelesaian sengketa tanah secara non litigasi adalah melalui mediasi.³²

Alternative Penyelesaian Sengketa atau bisa disingkat dengan APS adalah sebutan dari penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pengertian mengenai APS ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Pasal 1 ayat 10 mengartikan bahwa :

“APS merupakan lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian para ahli.”³³

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa APS merupakan lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang

³² Muhammad, A. S. (2021). *Analisis Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Non Litigasi* (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Mataram). Hal. 15

³³ Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

mengutamakan kesepakatan para pihak dengan tidak memprioritaskan penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi di pengadilan.

C. Tinjauan tentang Mediasi

1. Pengertian Mediasi

Mediasi diartikan sebagai sebuah metode penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan proses negosiasi guna mencapai kesepakatan para pihak yang dibantu oleh seorang mediator sebagai penengah dalam negosiasi. Istilah mediasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *mediation* yang berarti penengah, penengah ini berarti bahwa dalam menyelesaikan sengketa dibutuhkan pihak ketiga untuk menengahi proses penyelesaiannya. Mediasi adalah keterlibatan pihak ketiga ke dalam sebuah sengketa yang bisa diterima oleh semua pihak, pihak ketiga bukanlah bagian dari kedua belah pihak yang bersengketa oleh karena itu pihak ketiga memiliki sifat netral dan tidak memihak. Selain itu juga pihak ketiga tidak berwenang untuk mengambil keputusan dalam penyelesaian sengketa.³⁴ Pihak ketiga dalam hal ini adalah seorang mediator.

Dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa, seorang mediator bertugas sebagai perantara antara dua pihak yang bersengketa sehingga menghasilkan suatu kesepakatan yang diinginkan. Tugas ini merupakan tanggung jawab mediator untuk memberikan solusi penyelesaian dengan berbagai alternative penyelesaian sengketa. Mediator berperan untuk menengahi para pihak sehingga dapat mencapai kesepakatan sebagai solusi

³⁴ Zhulfiany, Z. *Op.cit.* Hal. 24

persengketaan antar pihak. Sehingga hasil dari kesepakatan tersebut akan dilaksanakan dengan itikad baik dua belah pihak. Namun, dalam mencapai kesepakatan mediator tidak memiliki hak untuk memaksa dan menentukan kesepakatan yang diinginkan oleh para pihak.³⁵ Apabila para pihak telah mencapai kesepakatan bersama nantinya akan dibuatkan perjanjian sebagai produk hukum dari proses mediasi.³⁶

Pengertian mediasi tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, bahwa Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.

Pengertian mediator juga dicantumkan dalam peraturan ini, mediator adalah Hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan cara memutuskan atau memaksakan sebuah penyelesaian.³⁷

Pengertian mediasi menurut KBBI adalah proses penyelesaian perselisihan dengan melibatkan pihak ketiga atau pihak lain sebagai penasehat. Terdapat 3 unsur penting dalam pengertian ini yaitu :

1. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa antara para pihak

³⁵ Kurniawan, M. A. (2023). *Penyelesaian Sengketa Batas Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang). Hal. 34

³⁶ Frans Hendra W. *Op.cit.* Hal. 17

³⁷ Pasal 1 ayat 1 dan 2 PERMA No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan

2. Pihak lain atau pihak ketiga yang terlibat dalam mediasi tidak berasal dari pihak yang bersengketa.
3. Pihak lain atau pihak ketiga yang terlibat dalam mediasi berperan sebagai penasehat dan tidak berwenang mengambil keputusan.³⁸

Selain itu dalam Black's Law Dictionary mendefinisikan mediasi sebagai :³⁹

“A method of non-binding dispute resolution involving a neutral third party who tries to help the disputing parties reach a mutually agreeable solution.”

Dari beberapa pengertian mediasi di atas dapat disimpulkan bahwa mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa dengan dibantu oleh pihak ketiga yang sifatnya netral dan tidak memihak, tugas daripada pihak ketiga atau mediator adalah hanya membantu para pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan yang diinginkan bersama. Sehingga, dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi tidak ada yang namanya menang atau kalah, semua pihak dianggap menang karena kesepakatan akhir yang diambil adalah hasil dari keputusan bersama.

4. Jenis-Jenis Mediasi

Dapat dijelaskan bahwa mediasi merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan pemufakatan para pihak yang bersengketa.

³⁸ Kurniawan, M. A. *Op.cit.* Hal. 35

Mediasi dapat dikategorikan kedalam 2 jenis, yaitu mediasi di pengadilan (*litigasi*) dan mediasi di luar pengadilan (*non litigasi*).⁴⁰

a. Mediasi di Pengadilan (*Litigasi*)

Setiap sengketa perdata yang masuk di pengadilan langkah awal penyelesaiannya adalah dengan upaya mendamaikan para pihak, hal ini sejalan dengan tujuan utama pengadilan yaitu menyelesaikan suatu perkara perdata demi terwujudnya kerukunan antar pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa secara litigasi merupakan fasilitas akhir yang dapat diberikan dalam suatu proses penyelesaian sengketa setelah proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan belum mencapai kesepakatan yang diinginkan bersama.

Penyelesaian sengketa secara mediasi di pengadilan merupakan wujud dari penanggulangan sengketa yang semakin hari semakin banyak terjadi di masyarakat, sehingga upaya untuk mengurangi sengketa yang menumpuk di pengadilan adalah dengan dibuat suatu proses mediasi. Namun, penting untuk diketahui bahwa pemaknaan mediasi bukan hanya sekedar upaya pengadilan untuk terlepas dari adanya penumpukan perkara, lebih dari itu mediasi didefinisikan dengan baik sebagai proses penyelesaian sengketa secara menyeluruh dengan penuh kesungguhan untuk mengakhiri suatu sengketa yang sedang berlangsung.⁴¹ Dengan harapan, penyelesaian sengketa melalui

⁴⁰ Korah, R. S. (2013). *Mediasi merupakan salah satu alternatif penyelesaian masalah dalam sengketa perdagangan internasional*. Jurnal Hukum Unsrat, Vol.XXI/No.3, Hal. 34

⁴¹ Sophar Maru Huta Gakung. 2012. *Praktik Peradilan Perdata dan Alternative Penyelesaian Sengketa*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal. 330-331

mediasi di pengadilan dapat memberikan kemudahan serta rasa keadilan bagi para pihak yang bersengketa.

Kewajiban pengadilan untuk melaksanakan mediasi terlebih dahulu sebelum melakukan pemeriksaan perkara perdata tercantum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 pada Pasal 4, bahwa Perkara perdata yang diajukan untuk diselesaikan melalui pengadilan maka para pihak yang bersengketa wajib mengikuti prosedur penyelesaian sengketa lewat mediasi dan mengikuti setiap prosedurnya sebelum proses pemeriksaan perkara.

Merujuk pada Pasal 27 Perma Nomor 1 tahun 2016 apabila mediasi yang dilakukan di Pengadilan telah mencapai kesepakatan bersama, maka para pihak melalui mediator dapat mengajukan kesepakatan perdamaian kepada Hakim untuk dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian. Akibat dari dibuatnya akta perdamaian adalah isi dari kesepakatan bersama tersebut nantinya akan ditempelkan dalam putusan pengadilan (*akte van dading*/akta perdamaian) sesuai dengan Pasal 130 HIR, sehingga terhadap keputusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun.⁴²

Namun, diatur lebih lanjut dalam Pasal 27 ayat 5 Perma Nomor 1 tahun 2016 apabila para pihak tidak menginginkan kesepakatan dibuat dalam bentuk akta perdamaian, maka dalam kesepakatan perdamaian tersebut wajib memuat klausul pencabutan gugatan.

⁴² Frans Hendra W. *Op.cit.* Hal. 19

b. Mediasi di luar Pengadilan (*Non litigasi*)

Proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan menjadi salah satu alternative yang dapat ditempuh bagi para pihak yang bersengketa. Proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan dinilai lebih terjamin kerahasiaannya karena prosesnya yang bersifat tertutup untuk umum, selain itu proses penyelesaiannya juga lebih cepat dan efektif sehingga terhindar dari keterlambatan yang diakibatkan oleh kebijakan dan administratif.

Sesuai dengan Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, mediasi merupakan salah satu penyelesaian sengketa perdata yang dilakukan dengan mengesampingkan penyelesaian melalui proses litigasi di pengadilan negeri yang didasari oleh itikad baik para pihak.

Mediator dalam mediasi di luar pengadilan adalah mediator swasta perorangan ataupun lembaga independen alternative sengketa seperti pusat mediasi nasional (PMN). Keputusan kedua belah pihak diambil dengan bantuan seorang mediator yang mempunyai kapasitas untuk menyelesaikan sengketa yang sedang ditangani.⁴³

Dalam hal mediasi mencapai kesepakatan bersama, sesuai dengan Pasal 6 ayat 7 dan ayat 8 UU No. 30 tahun 1999 maka kesepakatan yang telah dicapai dibuat dalam bentuk tertulis dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan itikad baik dan wajib didaftarkan ke

⁴³ Fahlevi, M. R. *Op.cit.* Hal. 36

pengadilan negeri dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan. Tujuan dari didaftarkannya kesepakatan tertulis mediasi ke pengadilan negeri adalah agar kesepakatan tersebut menjadi kesepakatan yang memiliki kekuatan eksekutorial. Sehingga kesepakatan tersebut tidak seperti suatu perjanjian biasa yang hanya mengikat para pihak berdasarkan Pasal 1338 KUH Perdata jo. *Asas pacta sunt servanda*, perjanjian seperti itu tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang terkadang dapat menyebabkan susahya dilakukan penegakan atas isi dari apa yang telah disepakati oleh para pihak dalam proses mediasi.⁴⁴

5. Prinsip-prinsip Mediasi

Terdapat berbagai kepustakaan yang membahas tentang sejumlah prinsip mediasi. Prinsip mediasi merupakan prinsip dasar yang digunakan untuk pelaksanaan mediasi, prinsip ini nantinya akan dijadikan sebagai acuan bagi mediator untuk melaksanakan mediasi dengan maksimal agar hasil mediasi yang dicapai dapat diterima dengan baik oleh para pihak yang bersengketa.⁴⁵ Terdapat lima prinsip yang dikenal dengan lima dasar filsafat mediasi. Kelima prinsip tersebut adalah; prinsip kerhasiaan (*confidentiality*), prinsip sukarela (*volunteer*), prinsip pemberdayaan (*empowerment*), prinsip netralitas (*neutrality*), dan prinsip solusi yang unik

⁴⁴ Frans Hendra W. *Op.cit.* Hal. 17-18

⁴⁵ Fahlevi, M. R. *Loc.cit*

(*a unique solution*).⁴⁶ Lima prinsip tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Prinsip kerahasiaan (*confidentiality*)

Prinsip kerahasiaan artinya adalah bahwa yang dapat menghadiri proses mediasi hanya para pihak yang bersengketa dan mediator saja, untuk pihak yang tidak berkepentingan tidak diizinkan hadir dalam proses mediasi. Inilah yang menjadi perbedaan pada proses penyelesaian sengketa secara mediasi dan litigasi, proses litigasi bersifat terbuka untuk umum, sedangkan proses mediasi bersifat tertutup sehingga dapat terjamin kerahasiaan para pihak yang bersengketa. Dalam proses mediasi, pihak yang diperbolehkan hadir adalah para pihak atau kuasa hukum, dan mediator yang berperan dalam sesi mediasi. Bagi pihak lain yang tidak bersangkutan dapat mengikuti mediasi dengan syarat harus mendapat izin dari para pihak yang bersengketa. Prinsip kerahasiaan yang ada dalam proses mediasi menjadi ketertarikan bagi pihak tertentu khususnya para pengusaha yang menginginkan penyelesaian sengketa yang mereka hadapi tidak dipublikasikan untuk umum. Lain halnya dengan proses litigasi, apabila penyelesaian sengketa dilakukan secara litigasi maka mekanismenya adalah sidang-sidang pengadilan yang dilakukan akan

⁴⁶ *Ibid.*

terbuka untuk umum sebab prinsip keterbukaan tersebut merupakan perintah ketentuan undang-undang.⁴⁷

b. Prinsip sukarela (*volunteer*)

Apabila penyelesaian sengketa telah diajukan untuk diselesaikan melalui mediasi maka artinya terdapat pihak yang menginginkan untuk bekerja sama menemukan solusi dari persengketaan dengan datang ke tempat perundingan. Prinsip sukarela menjelaskan bahwa para pihak yang bersengketa masing-masing datang untuk menyelesaikan permasalahannya ke mediasi dengan inisiatif sendiri tanpa adanya paksaan atau tekanan dari pihak lain.⁴⁸

c. Prinsip pemberdayaan (*empowerment*)

Prinsip pemberdayaan berdasar pada dugaan bahwa orang yang bersedia datang ke tempat mediasi adalah orang yang sebenarnya mampu dalam memusyawarahkan masalahnya sendiri sampai menemukan solusi yang baik yang dapat diterima oleh mereka. Kesanggupan ini tidak boleh diremehkan oleh mediator, kemampuan mereka dalam pemberdayaan harus diakui dan dihargai oleh karena itu sebaiknya solusi yang dihasilkan saat mediasi tidak dipengaruhi atau ditekan oleh pihak luar. Dalam hal ini ketika solusi tersebut muncul dari pemberdayaan para pihak, maka akan lebih memungkinkan para pihak untuk menerima solusinya.⁴⁹

⁴⁷ Fahlevi, M. R. *Op.cit.* Hal. 37

⁴⁸ Rika Lestari, 2013, *Perbandingan Hukum Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi Di Pengadilan Dan Diluar Pengadilan Di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum Vol 3 No. 2, Hal. 227

⁴⁹ *Ibid.*

d. Prinsip netralis (*neutrality*)

Prinsip ini merupakan sifat utama dari seorang mediator. Mediator harus bersifat netral yang artinya tidak memihak salah satu pihak, seorang mediator hanya bertugas untuk menyediakan proses mediasinya saja. Selain itu wewenang dari pada seorang mediator adalah hanya untuk mengawasi proses jalan atau tidaknya mediasi, sehingga dalam hal ini mediator tidak bertindak seperti seorang hakim di persidangan.⁵⁰

e. Prinsip solusi yang unik (*a unique solution*)

Di dalam mediasi proses untuk menemukan solusi permasalahan dapat melalui kreativitas para pihak. Hasil dari proses mediasi tidak harus sesuai dengan standard hukum yang berlaku, sehingga dalam mediasi keinginan para pihak lebih mendominasi terkait dengan konsep pemberdayaan masing-masing pihak.⁵¹

D. Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan

1. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, menyebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah lembaga pemerintahan non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Fahlevi, M. R. *Op.cit.* Hal. 39

Tugas daripada BPN adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN memiliki bidang pertanahan dengan unit kerja di kantor wilayah BPN di setiap provinsi dan kabupaten atau kota yang melakukan pencatatan hak atas tanah dan menyelenggarakan daftar umum pendaftaran tanah.⁵²

BPN memiliki tugas pokok, antara lain :

- 1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional (BPN);
- 2) Meningkatkan pelaksanaan dan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh;
- 3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah
- 4) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis
- 5) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi antara lain :

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survey dan pemetaan pertanahan;

⁵² Ardiyanto, Riki, 2021. *Sengketa Pengukuran Tanah (Studi Kasus Desa Jleper Kecamatan Mijen Kabupaten Demak)*. Thesis, IAIN Kudus. Hal. 36

- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. Pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanian; dan
- l. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

2. Kantor Pertanahan

Sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, pada Pasal 1 ayat 16 menyebutkan bahwa Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.

Kantor pertanahan memiliki tugas dalam membantu Presiden yaitu dalam hal pengelolaan dan pengembangan berkenaan dengan administrasi pertanahan sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA ataupun kebijakan lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan keputusan dari Presiden.⁵³

Kantor Pertanahan bertugas untuk melaksanakan sebagian tugas dari Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan tugasnya, berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/ATR BPN Nomor 17 Tahun 2020 tentang organisasi dan tata kerja kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, Kantor Pertanahan menyelenggarakan fungsi :

- 1) Penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan;
- 2) Pelaksanaan survey dan pemetaan;
- 3) Pelaksanaan penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- 4) Pelaksanaan penataan dan pemberdayaan;

⁵³ Ahmad Fahryan. *Op.cit.* Hal. 20

- 5) Pelaksanaan pengadaan tanah dan pengemangan pertanahan;
- 6) Pelaksanan pengendalian dan penanganan sengketa pertanahan;
- 7) Pelaksanaan modernisasi pelayanan pertanahan berbasis elektronik;
- 8) Pelaksanaan reformasi birokrasi dan penanganan pengaduan; dan
- 9) Pelaksanaan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan.

