

**PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI  
MEDIASI BERDASARKAN PERATURAN MENTERI  
ATR/BPN NOMOR 21 TAHUN 2020  
(Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Surabaya)**

**Nabilla Nastiti Dewi<sup>1</sup>, Herma Setiasih<sup>2</sup>**  
Universitas Bhayangkara Surabaya<sup>1,2</sup>  
[nabillanastiti5@gmail.com](mailto:nabillanastiti5@gmail.com)<sup>1</sup>, [hermas@ubhara.ac.id](mailto:hermas@ubhara.ac.id)<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan dalam menangani proses mediasi yang diselesaikan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1. Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian empiris yaitu suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis dengan meneliti langsung di Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1. Pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah dengan melakukan penelitian secara langsung melalui wawancara dengan pihak terkait serta pengamatan yang dilakukan dengan seksama terhadap objek penelitian. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dasar penyelesaian sengketa dan konflik melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 telah sesuai dengan prosedur dan tahapan yang terdapat dalam Pasal 44 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

**Kata Kunci:** Menteri, Sengketa, Konflik, Peraturan, Pertanahan.

## ABSTRACT

*This research aims to find out how to implement the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases in handling the mediation process completed at the Surabaya City Land Office 1. The type of research used is empirical research, namely a method of analyzing research results that produces analytical descriptive data by researching directly at the Surabaya City Land Office 1. The approach used by the author in this research is to conduct research directly through interviews with related parties and careful observations of the research object. This research concludes that the basis for resolving disputes and conflicts through mediation at the Surabaya City Land Office 1 is in accordance with the procedures and stages contained in Article 44 of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases.*

**Keywords:** *Minister, Dispute, Conflict, Regulation, Land.*

## Pendahuluan

Di zaman sekarang sering dijumpai banyak kasus sengketa di bidang pertanahan yang tidak lain disebabkan oleh meningkatnya jumlah kebutuhan penggunaan tanah namun jumlah tanah yang ada telah terbatas. Untuk menyelesaikan berbagai kasus sengketa di bidang pertanahan, pemerintah harus menempuh berbagai usaha agar menghindari penumpukan jumlah tanah sengketa, yang dimana dapat merugikan masyarakat bilamana tanah tersebut akan digunakan namun statusnya masih berupa tanah

sengketa, sehingga tanah tersebut tidak bisa digunakan.

Terjadinya sengketa tanah di karenakan tanah memiliki kedudukan yang penting, yang dapat menunjukkan kemerdekaan dan kedaulatan sang pemilik tanah. Tanah juga berfungsi dalam rangka integritas dan sebagai modal dasar untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.<sup>1</sup> Kedudukan tanah ini penting bagi masyarakat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan : (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah

---

<sup>1</sup> Elza Syarief, Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan,

Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, Hal. 255

kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.<sup>2</sup> Berdasarkan ketentuan dari Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tanah bagi bangsa Indonesia memiliki hubungan yang sangat erat serta bersifat abadi, sehingga kedudukannya merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan.

Proses penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yang pertama penyelesaian sengketa melalui proses litigasi atau di dalam pengadilan, sedangkan yang kedua adalah proses penyelesaian sengketa dengan non-litigasi yaitu penyelesaian di luar pengadilan, bisa menggunakan lembaga swasta atau

Kantor Pertanahan setempat. Penyelesaian sengketa tanah dengan metode litigasi berarti menyelesaikan segala bentuk sengketa dengan menempuh jalur pengadilan. Dalam menyelesaikan sengketa tanah, ada baiknya mengutamakan pencegahan (preventif) dari pada menyelesaikan (represif), ini berarti untuk mencegah agar tidak terjerumus pada tanah sengketa, setiap akan melakukan pembelian atau peralihan hak atas tanah tersebut harus selektif, dapat dilakukan dengan cara meneliti kembali hak kepemilikan tanah tersebut pada kantor pemerintahan, baik di kantor Badan Pertanahan Nasional maupun Pemda terkait yang mempunyai tugas dan fungsi menaungi bidang pertanahan.<sup>3</sup> Hasil dari proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversial, berarti hasil dari proses litigasi belum mampu mengakomodir kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, dan lambat dalam penyelesaiannya.<sup>4</sup> Untuk melakukan penyelesaian perselisihan pertanahan

---

<sup>2</sup> Pasal 1 UUPA 1960

<sup>3</sup> Mudakir Iskandar Syah, Panduan Mengurus Sertifikat & Penyelesaian Sengketa Tanah, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2019, hal. 167

<sup>4</sup> Imandia Sulistifani, "Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar," (Publikasi Ilmiah,

melalui proses litigasi dapat ditempuh melalui Pengadilan Negeri pada tingkat Kabupaten/Kota setempat serta Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemerintah secara langsung memiliki tugas pokok untuk membuat inovasi dalam pencegahan terjadinya sengketa tanah dan permasalahan tentang tanah lainnya. Dalam hal ini upaya pemerintah dalam mencegah maraknya permasalahan di bidang pertanahan adalah dengan membuat ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan pertanahan juga ketegasan dalam memberlakukan penerapan hukum pertanahan.

Penyelesaian sengketa diluar badan peradilan dinamakan penyelesaian dengan metode non litigasi. Proses non litigasi ini menghasilkan kesepakatan yang bersifat "*win-win solution*", dihindari dari keterlambatan hasil kesepakatan proses penyelesaian yang diakibatkan oleh prosedur dan administratif, menyelesaikan secara komperhensif

dan tetap menjaga hubungan baik.<sup>5</sup> Penyelesaian secara non litigasi dapat dilalui dengan berbagai macam cara, yaitu dapat ditempuh melalui metode konsiliasi, mediasi, instansi yang kompeten, serta melalui jalur arbitrase.

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) mengatur tentang hak-hak atas tanah yang diberikan oleh warga negara adalah berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak disebutkan diatas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UPPA.<sup>6</sup>

Kepentingan individu atas tanah tidak boleh diabaikan begitu saja, karena setiap individu memiliki hak untuk dihormati dan dilindungi

---

Universitas Muhammadiyah Surakarta), 2018, Hal. 3

<sup>5</sup> *Ibid.*, Hal. 3

<sup>6</sup> Andi Sitti Saidah Nurfaradiba, "Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui

Mediasi Sesuai Dengan Peraturan Memnteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016," Nagari Law Review, Vol.1 No. 2 (30 April 2018), Hal. 160

kepentingannya. Secara filosofis tanah tidak diberikan kepada perseorangan. Jadi bilamana seseorang menjual tanah miliknya, maka dia hanya menjual jasa memelihara serta menjaga tanah selama dikuasai oleh dirinya.<sup>7</sup> Sehingga hak atas tanah yang bersifat pribadi tersebut secara tidak langsung mengandung unsur kemasyarakatan. Unsur tersebut ada pada setiap hak atas tanah, dikarenakan hak tersebut bersumber pada hak bangsa, maka ini berarti kepentingan umum untuk kemajuan bangsa haruslah lebih di dahulukan daripada kepentingan individu.

Penanganan dan penyelesaian terhadap sengketa konflik pertanahan dihadapkan pada dilematisasi antara berbagai kepentingan yang sama-sama penting, sehingga upaya yang dibutuhkan sangat tidak mudah. Karena itu pemahaman mengenai akar konflik, faktor pendukung dan pencetusnya sangat dibutuhkan agar dapat merumuskan strategi dan solusinya.

Negara Indonesia memiliki suatu badan yang mengurus bidang pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional. Terbentuknya Badan Pertanahan Nasional merujuk pada Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 1 Keppres Nomor 26 tahun 1988, disebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintahan yang tidak termasuk kedalam Departemen dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Pasal 43 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menyebutkan bahwa mediasi dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif dari kementerian, kantor wilayah, kantor pertanahan dan pihak-pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa dengan metode mediasi selain dapat hasil yang bersifat “*win-win solution*” juga merupakan metode

---

<sup>7</sup> Ibid.

penyelesaian yang efisien, dari segi biaya, cepat dan akurat apabila mediasi yang berlangsung berjalan mencapai kesepakatan bersama antar para pihak yang bersengketa.

### **Kajian Pustaka**

Sengketa merupakan perkara yang sering terjadi di kehidupan manusia. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sengketa memiliki arti sebagai sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran dan perbantahan daerah yang menjadi rebutan, bisa juga sebuah pertikaian atau perselisihan atau perkara (dalam pengadilan).

Permasalahan di bidang pertanahan atau agraria merupakan permasalahan yang pelik atau dalam makna lain permasalahan di bidang pertanahan memiliki tingkat kerumitan yang lebih dibandingkan dengan bidang lain. Utamanya permasalahan di bidang tanah disebabkan oleh administrasi kepemilikan sah belum dimiliki atau masih menggunakan sistem administrasi lama yang belum diperbarui seiring dengan bergantinya peraturan yang ada. Pemahaman di

bidang agraria ini juga masih awam dimiliki oleh masyarakat Indonesia. Munculnya keingintahuan tersebut baru terwujud bilamana telah terkait dengan permasalahan di bidang pertanahan atau agraria ini, sehingga tingkat pencegahan masalah berkurang namun tingkat bertambahnya kasus semakin naik.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 dijelaskan bahwa sengketa pertanahan merupakan perselisihan tanah antara perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Maksudnya, sengketa merupakan permasalahan yang hanya dimiliki oleh kedua belah pihak atau lebih yang sama-sama menyatakan kepemilikan hak atas tanah yang sama, sehingga dinamakan tanah sengketa.

Negara Indonesia memiliki suatu badan yang mengurus bidang pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional. Terbentuknya Badan Pertanahan Nasional merujuk pada Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan ketentuan

Pasal 1 ayat 1 Keppres Nomor 26 tahun 1988, disebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintahan yang tidak termasuk kedalam Departemen dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Seiring berkembangnya jaman, dasar hukum dari Badan Pertanahan Nasional telah diatur kedalam Peraturan Presiden, sehingga Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional tidak lagi digunakan.

Pengertian dari Badan Pertanahan Nasional yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional berbeda dengan yang ada dalam Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 diatas.

Yang membedakan pengertian BPN berdasarkan Keputusan Presiden dengan Peraturan Presiden adalah penyebutannya saja. Dalam Keppres Nomor 26 Tahun 1988 menyebut Badan Pertanahan Nasional dengan sebutan Badan Pertanahan, sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 menyebut Badan Pertanahan

Nasional dengan sebutan BPN. Sementara yang berkaitan dengan tanggung jawab BPN kepada Presiden masih berlaku sama, baik pada Kepres maupun Perpres tersebut.

Proses penyelesaian sengketa pertanahan umumnya dilakukan dengan metode litigasi. Namun pada prakteknya, proses litigasi cenderung memunculkan masalah baru dikarenakan sifatnya yang “win-lose”, tidak responsif, menghabiskan banyak waktu dalam proses berperkaranya, dan terbuka untuk umum. Namun seiring berkembangnya zaman, penyelesaian dengan metode non litigasi juga ikut berkembang.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan memiliki sifat yang berbanding terbalik dengan yang diselesaikan melalui pengadilan, meliputi sifat yang tertutup, kerahasiaan para pihak yang terjamin, menghasilkan keputusan yang bersifat “win-win solution”, biayanya cenderung lebih sedikit, serta proses beracara jauh lebih cepat dibanding yang diselesaikan melalui metode litigasi.

Secara sosial normatif, penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi dapat ditempuh melalui beberapa macam cara, yaitu seperti konsiliasi, mediasi, instansi yang berkompeten, dan arbitrase.

### **Metodologi**

Dalam tulisan ini penulis menggunakan metode penelitian empiris, yaitu penelitian dengan adanya data yang diambil di lapangan sebagai sumber data utama, seperti hasil dari wawancara serta observasi.

Pada penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian dengan metode pendekatan Empiris yaitu suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu data yang telah dinyatakan secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>8</sup> Tipe penelitian ini di fokuskan pada kualitas data, sehingga penulis harus menentukan, memilah dan memilih data dan bahan yang

berkualitas dan relevan dengan materi penelitian.

Pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan realisme yaitu pendekatan yang melakukan penelitian secara langsung untuk mengumpulkan informasi yang berhubungan dengan penelitian ini, baik dengan wawancara dengan pihak terkait serta pengamatan yang dilakukan dengan seksama terhadap objek penelitian.<sup>9</sup>

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **A. Sejarah Badan Pertanahan Nasional**

Badan Pertanahan Nasional atau BPN merupakan lembaga nonkementrian yang bertugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Sejak berlakunya UUPA 1960, BPN mengalami beberapa pergantian dalam hal kekuasaan, sehingga menimbulkan pengaruh dalam pengambilan dan pemutusan

---

<sup>8</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 192

<sup>9</sup> Suteki, Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2018, hal.104

kebijakan. UUPA 1960 di dasarkan pada sumber hukum adat yang kemudian menjadi produk hukum nasional. Dalam Permen Agraria Nomor 1 Tahun 1964, menetapkan tugas, susunan, dan pimpinan departemen agraria yang kemudian di sempurnakan dalam Permen Nomor 1 Tahun 1965. Dimana dalam peraturan tersebut mengatur uraian tugas dari departemen agraria dan adanya penambahan terkait direktorat transmigrasi dan kehutanan dalam organisasi tersebut.

Struktur baru dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1964 tersebut berlaku hingga kementerian agrarian berubah menjadi direktorat jenderal agrarian yang bertugas di bawah naungan departemen dalam negeri. Dalam periode lembaga tersebut UUPA 1960 dan Landreform berhasil dilahirkan yang kemudian menjadi warisan berharga dan paling penting dalam urusan pertanahan, bahkan saat kepemimpinan kementerian atau direktorat jenderal yang beregenerasi mengikuti alur cabinet pemerintahan dalam system pemerintahan parlementer.

Lembaga Badan Pertanahan Nasional pertama kali muncul pada antara tahun 1988-1990. Pada periode tahun ini lembaga yang menaungi urusan agrarian dipisahkan dari departemen dalam negeri. Kemudian mereka membentuk suatu lembaga non departemen yang diberi nama Badan Pertanahan Nasional dan dipimpin oleh Ir. Soni Harsono.

Seiring berjalannya tahun, Badan Pertanahan Nasional pun berevolusi mengikuti perkembangan aturan-aturan baru yang diciptakan oleh pemerintah, pada tahun 1990 Badan Pertanahan Nasional didapati terdapat penambahan wewenang dan tanggung jawab pada masa itu. Pada tahun antara 2002-2006 Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan secara signifikan, dimana diantara tahun tersebut kedudukannya berubah menjadi sejajar dengan kementerian pada masa itu. Hingga pada masa sekarang, Presiden Joko Widodo membuat Kementerian baru yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan menetapkan Badan Pertanahan Nasional dibawah naungan Kementerian tersebut.

## **B. Dasar Hukum Penyelesaian**

### **Kasus Pertanahan**

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Bapak Sofyan Djalil telah membuat pertauran baru di bidang pertanahan yang berkaitan dengan aturan penyelesaian kasus pertanahan seperti sengketa, konflik, dan perkara pada tanggal 22 Oktober tahun 2020. Aturan tersebut diterbitkan disebabkan oleh aturan-aturan sebelumnya yang kurang efektif dan mencabut aturan sebelumnya yang pernah dibuat.

Aturan baru tersebut adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. aturan tersebut dibuat untuk menggantikan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Di buatnya peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 juga untuk menggantikan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan

Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang dinilai kurang efektif dalam pelaksanaannya.

Melalui aturan terbarunya, yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tersebut diharapkan segala bentuk penyelesaian kasus pertanahan dapat berjalan lebih efektif dari peraturan-peraturan sebelumnya.

Dalam Peraturan Menteri tersebut dijelaskan beberapa aturan dasar penting mengenai prosedur penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan. Pembahasan pertama jatuh pada ketentuan umum mengenai kasus pertanahan, dimana didalamnya membahas mengenai berbagai macam pengertian tentang kasus-kasus pertanahan seperti sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Pembahasan lainnya mengatur dan menjelaskan tentang skema pengaduan, tahapan penyelesaian, penanganan, dan sanksi dalam menyelesaikan kasus pertanahan.

## **C. Peran Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 Dalam Menangani**

## **Kasus Pertanahan Dengan Metode Mediasi**

Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 adalah suatu lembaga milik pemerintah yang memiliki tugas untuk melaksanakan dan mengembangkan suatu administrasi di bidang pertanahan. Implementasi dari tugas tersebut salah satunya adalah menyelesaikan suatu kasus pertanahan yang menjadi prioritas dari semua jajaran dari Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Berkaitan dengan kasus pertanahan yang diajukan, Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 memiliki kewenangan sendiri untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi.

Dalam menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan, Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 memberikan perilaku yang adil kepada pihak-pihak yang berkonflik serta memberikan kesempatan yang transparan untuk memberikan pendapatnya masing-masing atas permasalahan yang dihadapi. Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 juga memberikan kebebasan kepada para

pihak yang bersengketa untuk menentukan sendiri cara menyelesaikan masalahnya.

Dengan kata lain Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 hanya sebagai wadah untuk membantu penyelesaian kasus pertanahan yang dihadapi. Kantor Pertanahan Surabaya 1 bersifat netral dalam menangani penyelesaian masalah mediasi, tidak memihak ke salah satu pihak saja. Peran utamanya adalah hanya menindaklanjuti administrasi dari penyelesaian kasus pertanahan yang telah disepakati oleh para pihak.

Hal tersebut dikuatkan dengan pengakuan Bapak Hendri Kurmaryanto, S.TR dimana beliau mengatakan bahwa “kemudian dalam mediasi itu sudah intinya pertama kita sampaikan bahwa kedudukan Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 ini adalah sebagai mediator yang ditunjuk papra pihak sehingga didalam hal mediasi ini kita tidak punya kewenangan untuk intinya mengambil keputusan”

Sebagai mediator dari para pihak yang memiliki masalah pertanahan, Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 hanya berperan untuk

menengahi pihak-pihak yang bersengketa/berkonflik. Tugas seorang mediator salah satunya adalah membantu kedua belah pihak untuk merinci persoalan yang dihadapi agar bertemu kepada pokok permasalahan utama yang harus diselesaikan.

Sebagai mediator, Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 juga berperan untuk membantu kedua belah pihak untuk mendalami pemahaman dari masing-masing pandangan untuk mendapatkan kemudahan dalam mencari persoalan yang dianggap penting bagi masing-masing pihak. Dengan kata lain mediator akan membantu segala bentuk pertukaran informasi, mencairkan suasana didalam diskusi yang menyangkut perbedaan kepentingan dan persepsi, segala bentuk tafsir tentang situasi dan segala bentuk persoalan serta mengatur segala bentuk ungkapan emosi.

Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 sebagai mediator para pihak juga membantu memberikan informasi-informasi terbaru untuk memudahkan para pihak menemukan solusi terbaik atas permasalahan yang dihadapi. Sebagai penengah dalam

urusan mediasi bagi para pihak, Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 juga akan memberikan penawaran-penawaran yang bersifat netral kepada kedua belah pihak agar permasalahan yang dihadapi cepat terselesaikan dengan menemukan “*win-win solution*” yang diharapkan.

Artinya, pihak mediator tidak hanya berperan sebagai pemimpin diskusi dalam mediasi yang dilakukan oleh para pihak, namun juga membantu para pihak untuk mendesain cara untuk menyelesaikan kasus pertanahan yang dihadapi oleh kedua belah pihak, sehingga akan lebih mudah untuk mencapai kesepakatan Bersama para pihak yang berkonflik.

#### **D. Proses Penyelesaian Kasus Pertanahan Melalui Metode Mediasi**

Dalam menangani kasus pertanahan, Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal tersebut telah di validasi oleh Kasubsi Sengketa dan

Konflik Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1, Bapak Hendri Kusmaryanto, S.TR. pada wawancara yang terjadi pada tanggal 22 Mei 2023. Beliau mengatakan bahwa “terkait dengan Permen Nomor 21 Tahun 2020 kita mendapatkan amanah untuk menyelesaikan kasus pertanahan baik yang sudah terdaftar maupun belum terdaftar dengan langkah mediasi. Kasus pertanahan yang diajukan adalah berupa sengketa dan konflik yang dimohonkan untuk diselesaikan secara mediasi”. Dalam aturan ini pula, telah dijelaskan secara rinci tentang perbedaan jenis kasus pertanahan serta bagaimana cara menyelesaikan kasus sengketa dan konflik berdasarkan pengaduan yang diterima oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1.

Secara teoritis, mediasi dibagi menjadi beberapa tahapan mulai dari pra mediasi hingga pasca mediasi. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Dalam berbagai tahapan mediasi, terbagi pula langkah demi langkah yang harus dilalui agar supaya mediasi yang akan dilakukan

dapat menemui “*win-win solution*” yang diharapkan oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

Tahapan pertama merupakan tahapan pra mediasi, dimana pada tahap ini lembaga yang menaungi penyelesaian sengketa dengan metode mediasi di haruskan agar dapat menjalin relasi dengan kedua belah pihak dengan tidak lupa menjelaskan bagaimana peran mediator serta memberi wawasan kepada kedua belah pihak mengenai prosedur dan tata cara mediasi, kemudian yang kedua menentukan strategi yang digunakan untuk proses mediasi yang akan dilangsungkan dengan menjelaskan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki para pihak serta membantu kedua belah pihak untuk menganalisa berbagai saran dalam mengelola sengketa, yang ketiga mediator di haruskan dapat mengumpulkan dan membuat analisa mengenai latar belakang masalah, yang keempat adalah menyusun rencana mediasi, dan yang kelima adalah membangun kepercayaan serta Kerjasama antar kedua belah pihak yang bersengketa.

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan diatas, menunjukkan bahwa menerima pengaduan yang disampaikan ke Kepala Kantor Pertanahan oleh masyarakat yang berkonflik secara tertulis akan masuk melalui loket pengaduan yang tersedia atau *website* resmi milik Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan bilamana pengaduan yang disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, maka akan diteruskan ke Kantor Pertanahan yang menaungi untuk segera di tindaklanjuti.

Proses pengaduan dan klasifikasinya disebutkan dalam Pasal 3 Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Pengaduan dapat dilakukan secara lisan, memberikan pengaduan berupa surat ke loket pengaduan, serta melalui media daring yang dimiliki oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Proses mediasi dapat ditempuh apabila pemohon yang mengadukan kasusnya meminta untuk melakukan mediasi sebagai jalan

penyelesaiannya. Hal tersebut dibenarkan oleh bapak Hendri, beliau mengatakan bahwa “tahapannya dimulai dari adanya permohonan mediasi, nah kemudian permohonan mediasi itu juga harus melengkapi dengan apa itu dokumen-dokumen kepemilikan terkait obyek tanah yang akan dimohonkan mediasi.”

Setelah adanya pengaduan yang masuk, Kantor Pertanahan Surabaya 1 sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk menangani segala bentuk sengketa, konflik, serta perkara akan melakukan pengumpulan data-data, dokumen, dan segala bentuk bukti penunjang untuk melakukan pengkajian kasus. Data-data yang dikumpulkan dapat berupa segala bentuk data fisik, data yuridis, Dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga/instansi penegak hukum, dokumen dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang, data-data pendukung yang penting untuk memperjelas duduk perkara, serta keterangan yang diberikan oleh para saksi.

Selanjutnya tahapan yang dilakukan oleh lembaga yang menangani adalah dengan melakukan

analisa terhadap kasus tersebut. Analisa yang dilakukan adalah untuk mengetahui apakah pengaduan yang masuk tersebut adalah kewenangan dari Kementerian atau bukan. Bilamana sengketa atau konflik yang diadukan merupakan kewenangan dari Kementerian, maka petugas akan memberikan laporan hasil pengumpulan data dan analisis kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Langkah selanjutnya adalah mengundang termohon mediasi untuk menghadiri Kantor Pertanahan untuk mengklarifikasi serta mendengarkan aduan dari pemohon mediasi. Pihak termohon mediasi datang ke Kantor Pertanahan dengan membawa segala bentuk bukti, data-data, dokumen-dokumen, dan berkas penunjang lain untuk memudahkan Kantor Pertanahan dalam memahami seluk beluk permasalahan yang dihadapi oleh pemohon mediasi.

Hal ini dibenarkan pula dengan tanggapan Bapak Hendri Kusmaryanto, S.TR, beliau mengatakan bahwa “sebagai Langkah persiapan mediasi kita akan mengundang termohon mediasi, terutama principal, yang kita mohon

untuk hadir adalah prinsipalnya, nah dari apa itu permintaan kehadiran termohon itu dalam undangan kita juga intinya kita mintakan juga terkait dengan objek tanah yang dimohon mediasi itu nanti apabila yang bersangkutan mempunyai bukti kepemilikan itu wajib dibawa, kan seperti itu” setelah mengkaji aduan dari pemohon mediasi dan mendengarkan keterangan dari termohon mediasi, Langkah selanjutnya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan adalah dengan melakukan klarifikasi dan mengidentifikasi kepentingan masing-masing pihak agar nantinya seorang mediator yang bertugas dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

Apabila hasil dari identifikasi dan diagnosa dari kasus pertanahan yang masuk telah ada, maka dilanjutkan bagi Kantor Pertanahan menyusun agenda mediasi yang akan dilakukan oleh Para Pihak. Agenda mediasi yang dilakukan adalah sebagai bahan acuan bagi pihak yang terlibat untuk mempersiapkan diri untuk berdiskusi mencari “*win-win solution*” dari kasus pertanahan yang dihadapi serta memberikan waktu

bagi mediator untuk mempersiapkan diri untuk membantu mengawal musyawarah yang dilakukan oleh para pihak.

Setelah di agenda pertemuan telah ditentukan, para pihak yang terlibat akan diundang untuk menghadiri mediasi yang akan dilaksanakan. Para pihak yang terlibat diharapkan hadir yang bersangkutan, bukan perwakilannya/kuasa hukumnya. Hal ini disebabkan oleh, bilamana yang dihadirkan untuk proses mediasi bukan yang bersangkutan maka akan susah menemukan “*win-win solution*” bagi masing-masing pihak.”

Kemudian setelah itu apabila sudah di konfirmasi baru kita akan melanjutkan untuk mengundang kedua belah pihak, pemohon maupun termohon mediasi terutama prinsipalnya untuk dilakukan mediasi Bersama, dengan mediator dari BPN tentunya”, ujar Bapak Hendri Kusmaryanto, S.TR. Setelah kedua belah pihak hadir didalam tempat dan waktu yang telah disepakati oleh para pihak, maka mediator akan memulai proses mediasi. Para pihak dipersilahkan untuk menjelaskan

pokok permasalahan yang dianggap penting untuk diselesaikan, yang meliputi kepentingan, maksud, dan tujuan masing-masing pihak. Penyampaian tersebut dilakukan berurutan antara pemohon terlebih dahulu setelah itu dilanjutkan oleh termohon mediasi untuk menyampaikan sanggahan, pembelaan, dan atau keinginan serta kepentingannya.

Hal-hal diatas merupakan segala bentuk tahapan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 dalam menyelesaikan kasus sengketa pertanahan dengan proses mediasi sebagai alternatif penyelesaian. Tidak ada kualifikasi khusus, untuk menyelesaikan kasus pertanahan dengan metode mediasi, asal ada pengajuan untuk mediasi akan kantor tangani sesuai dengan peraturan dan mekanisme yang berlaku di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

Mediasi dapat dinyatakan gagal apabila kedua belah pihak tidak dapat hadir memenuhi undangan mediasi selama tiga kali berturut-turut. Hal tersebut tertera dalam muatan Pasal 44 ayat (3) Permen

ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Dalam proses mediasi, para pihak yang bersengketa dapat mengundang seorang ahli atau instansi yang berkaitan, namun dengan adanya persetujuan dari kedua belah pihak yang sedang berusaha untuk mencari “*win-win solution*” atas kasus yang dihadapi tersebut.

Bilamana mediasi mencapai kesepakatan perdamaian, maka hasilnya akan dituangkan dalam akta perdamaian yang kemudian akan didaftarkan oleh kedua belah pihak ke Pengadilan Negeri dalam wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek kasus untuk memperoleh putusan perdamaian yang sah. Berbeda dengan putusan hasil arbitrase yang bersifat final dan telah memiliki kekuatan hukum tetap yang mengikat para pihak, sehingga tidak perlu didaftarkan ke Pengadilan Negeri setempat untuk memperoleh ketetapan.

Hasil pelaksanaan hasil mediasi yang berkaitan dengan administrasi pertanahan akan diajukan suatu permohonan kepada Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai dengan

kewenangannya masing-masing dengan melampirkan suatu putusan perdamaian, akta perdamaian, dan data/dokumen mengenai tanah dengan objek kasus.

#### **E. Kendala Yang Dihadapi Oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1**

Selama proses mediasi dilakukan, tidak semua proses dan tahapannya berjalan dengan mulus sesuai dengan kehendak para pihak. Ada beberapa kendala yang dihadapi oleh para pihak serta mediator yang bertugas dalam mengawal proses mediasi itu berjalan.

Proses penyelidikan informasi dan dokumen penunjang yang membutuhkan waktu lama. Hal ini berlaku jika dokumen yang dimiliki adalah dokumen-dokumen lama yang belum terkomputerisasi dengan baik, masih banyak data yang tersimpan secara manual, sehingga masih sulit dilacak keberadaannya. Demikian pula tenaga mediator yang merangkap tugas lainnya.

Salah satu pihak tidak terbuka, hal ini tentu akan menghambat proses mediasi. Bilamana salah satu pihak tidak

terbuka dalam menyampaikan informasi yang sebenarnya kepada pihak mediator, akan menyebabkan mediator sulit untuk mempertimbangkan opsi yang akan diberikan kepada kedua belah pihak.

Adanya kepentingan para pihak yang bertentangan dengan hukum. Mediasi menampung segala bentuk kepentingan yang diharapkan oleh para pihak, namun tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Bilamana terjadi suatu kepentingan yang bertentangan dengan hukum, maka akan menyusahkan mediator dalam menentukan opsi penyelesaian.

Sikap egois dari salah satu pihak atau kedua belah pihak. Hal ini sering terjadi karena adanya kepentingan pribadi salah satu atau kedua belah pihak yang berkonflik. Hal tersebut terjadi dikarenakan sikap egois dan adanya keinginan menang sendiri untuk menguasai tanah tersebut. Faktor seperti ini sering timbul manakala dalam proses mediasi tidak ada keinginan untuk mengalah dan mencari alternatif yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Penyebab utamanya

adalah mungkin nilai yang menjadi objek sengketa itu tinggi dalam segi ekonomi sehingga menjadi daya Tarik untuk mempertahankan dengan menganggap bahwa tanah tersebut adalah haknya.

Kedudukan mediator juga menjadi penyebab terkendalanya proses mediasi, dimana sebagai mediator haruslah bersifat netral dalam menangani kasus pertanahan yang dilakukan dengan penyelesaian mediasi. Mediator yang menghambat mediasi adalah seorang/lembaga yang bersifat mengintervensi atau memberikan campur tangan terhadap keputusan yang akan diambil oleh para pihak yang bersengketa. Akibat dari intervensi yang dilakukan tersebut maka akan membuat para pihak yang bersengketa akan kesulitan untuk meminta ketegasan dari seorang mediator selama proses mediasi berlangsung.

### **Kesimpulan**

1. Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, serta Kantor Pertanahan yang tersebar di berbagai wilayah Negara

Kesatuan Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang berperan untuk menangani kasus pertanahan yang diselesaikan dengan metode mediasi. Perannya sendiri adalah sebagai wadah untuk membantu penyelesaian kasus pertanahan yang dihadapi. Kantor Pertanahan Surabaya 1 bersifat netral dalam menangani penyelesaian masalah mediasi, tidak memihak ke salah satu pihak saja. Dengan kata lain peran yang dilakukan oleh lembaga negara tersebut adalah sebagai mediator yang ditunjuk untuk membantu penanganan kasus pertanahan yang diselesaikan dengan metode mediasi sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

2. Proses penanganan sengketa/konflik yang ditangani oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya 1 telah berjalan sesuai dengan Pasal 44 Peraturan

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Namun pada prosesnya, hampir tidak ada yang menghasilkan keputusan "win-win solution", dimana hal tersebut diakibatkan karena tanah merupakan harta benda tidak bergerak yang terus naik nilainya secara ekonomi, akibatnya "win-win solution" yang dicari cenderung lebih susah didapatkan karena kepentingan para pihak yang masih mengedepankan ego-nya masing-masing.

3. Keberhasilan proses mediasi menghasilkan sebuah keputusan perdamaian, dimana hal tersebut bukanlah suatu hal yang memiliki ketetapan. Sehingga harus akan didaftarkan oleh kedua belah pihak ke Pengadilan Negeri dalam wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek kasus untuk memperoleh putusan perdamaian yang sah.

#### **Daftar Pustaka**

**Buku.**

Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012

Mudakir Iskandar Syah, *Panduan Mengurus Sertifikat & Penyelesaian Sengketa Tanah*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2019.

Imandia Sulistifani, "Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar," (Publikasi Ilmiah, Universitas Muhammadiyah Surakarta), 2018

Andi Sitti Saidah Nurfaradiba, "Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Sesuai Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016," *Nagari Law Review*, Vol.1 No. 2 (30 April 2018),

Pasal 1 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020

Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia & Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian*

*Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

Keppres Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan

Pasal 1 Ayat 11 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penyelesaian dan Penanganan Kasus Pertanahan