

**IMPLEMENTASI PENYELESAIAN SENGKETA
PERTANAHAN MELALUI MEDIASI OLEH
KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN**

TESIS

OLEH

**ANDHYKA MARTA
NPM. 201803022**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2022**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 28/12/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)28/12/22

**IMPLEMENTASI PENYELESAIAN SENGKETA
PERTANAHAN MELALUI MEDIASI OLEH
KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN**

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada
Pascasarjana Universitas Medan Area



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2022**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 28/12/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)28/12/22

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
MAGISTER ILMU HUKUM**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Implementasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui
Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan
Nama : Andhyka Marta
NPM : 201803022

Menyetujui

Pembimbing I

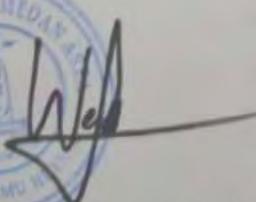
Pembimbing II


Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH


Dr. Rizkan Zulyadi., SH., MH

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**

Direktur


Dr. Wenggedes Frensh., SH., MH


Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 26 Agustus 2022

N a m a : Andhyka Marta

N P M : 201803022



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Isnaini., SH., M.Hum

Sekretaris : Dr. Maswandi., SH., M.Hum

Pembimbing I : Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

Pembimbing II : Dr. Rizkan Zulyadi., SH., MH

Penguji Tamu : Dr. Dayat Limbong., SH., M.Hum

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

N a m a : Andhyka Marta

N P M : 201803022

Judul : *Implementasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan*

Dengan ini menyatakan hal-hal berikut :

1. Bahwa tesis yang saya tulis ini bukan merupakan jiplakan dari tesis karya ilmiah orang lain.
2. Apabila terbukti dikemudian hari ternyata tesis ini adalah jiplakan, maka segala akibat hukum yang timbul akan menjadi tanggungjawab saya sepenuhnya.

Dengan pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya secara sehat tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, 26 Agustus 2022
Yang menyatakan,



Andhyka Marta
NPM. 201803022

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR/SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Andhyka Marta
NPM : 201803022
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Pascasarjana
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**IMPLEMENTASI PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN
MELALUI MEDIASI OLEH KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir/skripsi/tesis saya.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Medan
Pada tanggal :

Yang menyatakan



Andhyka Marta

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI OLEH KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN

Nama : Andhyka Marta
NPM : 201803022
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Pembimbing I : Dr. M. Citra Ramadhan, SH, MH
Pembimbing II : Dr. Rizkan Zulyadi, SH, MH

Permasalahan tanah yang timbul belakangan ini, semakin kompleks, penyebabnya tidak sebatas aspek ekonomi saja, melainkan sosial dan budaya bahkan juga agama. Untuk itu, isu penyelesaian sengketa pertanahan non litigasi khususnya mediasi menjadi hal yang sangat menarik. Metode penelitian yang digunakan adalah *applied law research* yang menggabungkan dua penelitian hukum normatif-empiris. Titik anjak penelitian ini sendiri berangkat dari masalah: *Pertama*, bagaimana tipologi sengketa pertanahan di kota Medan? *Kedua*, bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan? dan *Ketiga*, bagaimana kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan? Hasil penelitian menunjukkan: *Pertama*, tipologi sengketa pertanahan yang terjadi di kota Medan didasari masalah, penguasaan dan pemilikan tanah, prosedur penetapan hak dan pendaftaran tanah, batas dan/atau letak bidang tanah, tanah objek *land reform*, pengadaan tanah, dan pelaksanaan putusan pengadilan; *Kedua*, penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan berpedoman pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan bertalian dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan Jo. Petunjuk teknis No. 05/Juknis/d.v/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi; *Ketiga*, kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan dapat dilihat dari aspek, substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Untuk itu, disarankan agar terdapat beberapa perbaikan: *Pertama*, peraturan perundang-undangan, yaitu terkait pembentukan aturan hukum yang mempedomani pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi secara integral dan komprehensif; *Kedua*, sumber daya manusia (*peace maintenance*), dalam hal ini mediator harus memiliki kapasitas dan kualitas yang mumpuni; *Ketiga*, kultur hukum, dalam hal ini peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Kata Kunci: *Mediasi, Sengketa, Pertanahan.*

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF LAND DISPUTE SETTLEMENT THROUGH MEDIATION BY MEDAN CITY LAND OFFICE

Nama : Andhyka Marta
Student Id. Number : 201803022
Study Program : Master of Law Science
Advisor I : Dr. M. Citra Ramadhan, SH., MH
Advisor II : Dr. Rizkan Zulyadi, SH., MH

Land problems that have arisen lately are increasingly complex, the causes are not limited to economic aspects, but also social and cultural and even religious. For this reason, the issue of non-litigation land dispute resolution, especially mediation, is very interesting. The research method used is applied law research which combines two normative-empirical legal studies. The starting point of this research itself starts from the following problems: First, what is the typology of land disputes in the city of Medan? Second, how to resolve land disputes through mediation by the Medan City Land Office? and Third, what are the obstacles in resolving land disputes through mediation at the Medan City Land Office? The results showed: First, the typology of land disputes that occurred in the city of Medan was based on problems, land tenure and ownership, procedures for determining land rights and registration, boundaries and/or location of land parcels, land reform objects, land acquisition, and implementation of court decisions; Second, the settlement of land disputes through mediation by the Medan City Land Office based on the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning No. 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases is related to the Decree of the Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 34 of 2007 concerning Technical Guidelines for Handling and Settlement of Land Problems Jo. Technical Instructions No. 05/Juknis/d.v/2007 concerning Mechanism for Implementation of Mediation; Third, the obstacles in resolving land disputes through mediation at the Medan City Land Office can be seen from the aspects, legal substance, legal structure and legal culture. For this reason, it is recommended that there are several improvements: First, the laws and regulations, which are related to the formation of legal rules that guide the implementation of land dispute resolution through mediation in an integral and comprehensive manner; Second, human resources (peace maintenance), in this case the mediator must have qualified capacity and quality; Third, legal culture, in this case increasing public legal awareness.

Keywords: *Mediation, Dispute, Land.*

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur dipanjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas segala rahmat dan karunianya akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul: **“IMPLEMENTASI PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI OLEH KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN”**.

Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (S-2) di Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area. Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis berterima kasih kepada semua pihak yang baik secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan kontribusi guna terselesaikannya tesis ini.

Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Medan Area, Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng M.Sc., atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis untuk dapat mengikuti dan menyelesaikan studi di Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area, Ibu Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti K, MS., atas kesempatan menjadi mahasiswa S-2 di Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, Bapak Dr. M. Citra Ramadhan, SH., MH, atas motivasinya kepada kami agar segera menyelesaikan studi ini. Beliau sebagai Pembimbing I juga telah banyak memberikan masukan yang sangat bermanfaat bagi penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

4. Pembimbing II, Dr. Rizkan Zulyadi, SH, MH., atas segala waktu, pikiran, dan tenaganya yang telah tcurahkan selama penulisan tesis ini.
5. Seluruh staf pengajar (dosen) dan karyawan Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area yang telah banyak memberikan bantuan berupa pelayanan yang baik kepada kami salami menyelesaikan studi.
6. Kedua orang tua Penulis, atas curahan kasih sayangnya berikut doa yang tidak pernah terputus untuk penulis dalam penyelesaian tesis ini.
7. Istri dan anak-anak Penulis, atas segala perhatian yang tiada hentinya, demikian pula semangat yang terus ditularkan kepada Penulis melalui kata dan sikap. Tentunya pencapaian ini dipersembahkan untuk mereka, dan juga semoga menjadi motivasi bagi anak-anak dalam menempuh pendidikan kelak.
8. Segenap keluarga, sahabat, dan rekan kerja, serta berbagai pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu-persatu dalam kata pengantar ini, semoga Allah SWT membalas kebaikan semuanya.

Penulis menyadari bahwa tesis yang penulis buat ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, penulis mengharapkan saran dan masukan bahkan kritik membangun dari berbagai pihak. Semoga tesis ini bisa bermanfaat bagi para penstudi dan pihak-pihak lain khususnya dalam bidang Ilmu Hukum.

Medan, Mei 2022
Penulis,



ANDHYKA MARTA
NPM. 201803022

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
1. Manfaat Teoritis	9
2. Manfaat Praktis.....	10
E. Keaslian Penelitian.....	10
F. Kerangka Teori dan Konsep.....	13
1. Kerangka Teori.....	13
2. Kerangka Konsep	19
G. Metode Penelitian Hukum.....	21
1. Jenis Penelitian	21
2. Metode Pendekatan	22
3. Sumber Data	22
4. Lokasi Penelitian	23
5. Analisis Data dan Penyimpulan.....	24
H. Sistematika Penulisan.....	25
BAB II TIPOLOGI SENGKETA PERTANAHAN DI KOTA MEDAN .	27
A. Karakteristik Wilayah Kota Medan.....	27
B. Penguasaan/Pemilikan Tanah.....	32
C. Sengketa Pertanahan di Kota Medan.....	41
BAB III PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN.....	50
A. Dasar Pengaduan.....	50
B. Dasar Pelaksanaan	57
C. Mekanisme Mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan	62

v

BAB IV KENDALA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA UNIVERSITAS MEDAN AREA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI DI KANTOR

PERTANAHAN KOTA MEDAN.....	85
A. Aspek Substansi Hukum.....	87
B. Aspek Struktur Hukum.....	91
C. Aspek Kultur Hukum.....	94
BAB V PENUTUP.....	97
A. Kesimpulan.....	97
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA.....	100



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Selain itu, tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional bagi bangsa Indonesia, oleh karena itu hubungan bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi.

Tanah selain memiliki nilai ekonomis yang dapat dicadangkan sebagai sumber pendukung kehidupan manusia di masa mendatang, tanah juga mengandung aspek spiritual dalam lingkungan dan kelangsungan hidupnya. Tanah merupakan tempat pemukiman, tempat melakukan kegiatan manusia bahkan sesudah matipun masih memerlukan tanah.¹ Sehingga tidak jarang menyebabkan timbulnya permasalahan-permasalahan tentang tanah.

Pada hakikatnya, permasalahan tanah timbul karena adanya kesenjangan antara *das Sollen dan das Sein*. Atau adanya perbedaan antara hal yang diinginkan dengan hal yang terjadi.² Terjadinya benturan kepentingan menyangkut sumber daya tanah tersebutlah yang dinamakan masalah pertanahan.³ Permasalahan tanah

¹ Achmad Chulaemi, *Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 1 FH UNDIP, 1992), hlm.9

² Bambang Sutiyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta: Gama Media, 2008), hlm. 2.

³ Jamil Anshari, *Mengungkap Permasalahan Pertanahan di Propinsi Sumatera Utara*, Makalah pada Kuliah Bedah Kasus Hukum pada Fakultas Hukum UNPAB Medan, 27-6-2003, hlm. 1.

yang timbul belakangan ini, semakin kompleks, penyebabnya tidak sebatas aspek ekonomi saja, melainkan sosial dan budaya bahkan juga agama.

Keperluan individu atas tanah memang tidak boleh diabaikan begitu saja karena masing-masing individu mempunyai hak untuk dihormati dan dilindungi kepentingannya. Hak-hak atas tanah yang individual dan bersifat pribadi tersebut dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena setiap hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, adanya Hak bangsa inilah maka kepentingan umum untuk kemajuan bangsa haruslah lebih didahulukan daripada kepentingan individu.⁴

Pada umumnya kasus pertanahan di Kota Medan, merupakan proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara mikro sumber konflik dapat timbul karena adanya perbedaan atau benturan nilai (*cultural*), perbedaan tafsir mengenai informasi, data, atau gambaran obyektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah.⁵

⁴ Andi Sitti Saidah Nurfaradiba, dkk. 2018. *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. Volume 1 No 2. April 2008. Hlm. 160.

⁵ Maharani Nurdin. *Akar Konflik Pertanahan di Indonesia*. Jurnal Hukum POSITUM Vol. 3, No. 2, Desember 2018. Hlm. 127

Kasus pertanahan dibedakan menjadi:⁶

- a. **Sengketa pertanahan**, yakni perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.
- b. **Konflik pertanahan**, yakni perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
- c. **Perkara pertanahan**, yakni perselisihan tanah yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Kasus pertanahan yang menyangkut sengketa di bidang pertanahan dapat dikatakan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat. Sengketa Pertanahan, merupakan isu yang selalu muncul dan selalu aktual dari masa ke masa, seiring dengan penambahan penduduk, perkembangan pembangunan, dan semakin meluasnya akses berbagai pihak untuk memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan.⁷ Menurut Maria S.W. Soemardjono, "kasus-kasus yang menyangkut sengketa di bidang pertanahan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat di dalam kompleksitas."⁸

Data di Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebutkan sengketa tanah yang tercatat di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sampai saat ini terdapat 12.458 kasus: 90,8% perorangan dengan perorangan, 4,4% perorangan dengan badan hukum, 2,5% masyarakat dengan Pemerintah/BUMN, 0,5% badan hukum dengan badan hukum, 1,8% antar

⁶ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

⁷ Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta: Tugujogja Pustaka, Edisi Revisi, 2005), hlm. 8-9

⁸ Maria S.W. Sumardjono et al., *Mediasi Sengketa Tanah*, (Jakarta: Kompas, 2008). hlm. 1

kelompok masyarakat.⁹ Hal itu menjadikan salah satu tantangan bagi BPN menuntaskan permasalahan itu. Seperti halnya pada Kantor Pertanahan Kota Medan.

Pada struktur organisasi BPN, terdapat Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Ditjen VII) yang merupakan unsur pelaksana dan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Ditjen VII) ini bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik pertanahan serta penanganan perkara pertanahan.

Salah satu unit kerja Eselon II di bawah Ditjen VII yaitu Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan. Direktorat ini merupakan nomenklatur baru yang sebelumnya adalah Direktorat Sengketa dan Konflik Tanah dan Ruang Wilayah I berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang diundangkan pada tanggal 2 September 2020.

Sejalan dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, di mana Pasal 5 ayat (1) huruf d dan ayat (2) huruf e yang intinya menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi

⁹ Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja (LKj) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2020*, diunduh melalui Website <https://www.atrbpn.go.id/?menu=lkj>, pada tanggal 10 Juni 2021

potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dan Pasal 5 ayat (1) huruf e yang menyebutkan memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan tanah yang terjadi, serta dalam penyelesaian sengketa pertanahan yaitu perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, Badan Hukum atau Lembaga yang tidak berdampak luas, peran Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan berkaitan dengan tugas dan fungsi sangatlah penting.

Penyelesaian sengketa di bidang pertanahan ini dapat diselesaikan dengan berbagai pilihan penyelesaian. Pilihan penyelesaian sengketa pertanahan ini dapat diselesaikan melalui jalur yaitu jalur litigasi (pengadilan), jalur non litigasi (luar pengadilan) dan pelaporan pidana. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk mewujudkan kepastian hukum yang diamanatkan Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, 8 maka sengketa pertanahan tersebut dapat diselesaikan secara litigasi yang dilakukan melalui Pengadilan dan secara nonlitigasi melalui alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana yang dimaksud dalam UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Mediasi adalah salah satu bagian dari alternatif penyelesaian sengketa (APS),¹⁰ di samping negosiasi, arbitrase, dan konsiliasi. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan perantaraan pihak ketiga, yakni pihak yang memberi masukan-masukan kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa mereka.¹¹ Ciri utama proses mediasi adalah perundingan yang esensinya sama dengan proses musyawarah atau consensus. Sesuai dengan hakikatnya perundingan atau musyawarah, maka tentunya tidak boleh ada paksaan untuk menerima atau menolak sesuatu gagasan selama proses mediasi berlangsung. Segala sesuatunya harus mendapatkan persetujuan dari para pihak yang ingin di mediasi atau bersengketa.

Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, pengertian dari mediasi adalah sebagai berikut :¹²

“Mediasi adalah cara Penyelesaian Kasus melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau mediator pertanahan.”

Mediasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga (mediator) yang tidak memihak, yang turut aktif memberikan bimbingan atau arahan guna mencapai penyelesaian. Namun, seorang mediator

¹⁰ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengeadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi dan Arbitrase)*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 25-26

¹¹ Jimmy Joses Sembiring,, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, & Arbitrase)*, (Jakarta :Visimedia, 2011). hlm.27

¹² Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

tiak berfungsi sebagai hakim yang berwenang mengambil keputusan, karena inisiatif penyelesaian tetap berada pada tangan para pihak yang bersengketa.¹³

Direktur Penanganan Sengketa Pertanahan dalam Laporan Kinerja Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan tahun 2020 menyatakan bahwa dalam melakukan tindakan penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan yang ada, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional khususnya Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan merupakan salah satu lembaga yang dapat menyelesaikan suatu sengketa pertanahan dengan mengedepankan keadilan, yaitu penyelesaian konflik dan sengketa melalui musyawarah mufakat dengan menghormati hak dan kepentingan para pihak yang bersengketa yang prinsip dasarnya adalah solusi sama-sama menang atau dikenal dengan istilah “*win-win solution*” dengan tujuan keputusan yang diambil tidak merugikan salah satu pihak, sehingga mampu mewujudkan suatu penyelesaian secara damai diantara para pihak yang bersengketa, mengingat selama ini penyelesaian sengketa pertanahan cenderung diselesaikan melalui lembaga peradilan yang bersifat *win-lose solution* (menang-kalah). Pranata pilihan penyelesaian sengketa melalui lembaga mediasi ini dilakukan secara perdamaian atau berdasarkan kesepakatan para pihak yaitu dilakukan dengan mediasi.¹⁴

Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia menyadari arti penting penyelesaian sengketa melalui mediasi. Skema ini kemudian menjadi

¹³ Bambang Sutyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta : Gama Media, 2008), Hlm. 31.

¹⁴ Badan Pertanahan Nasional, Laporan Kinerja Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan tahun 2020, diunduh melalui website <https://www.atrbpn.go.id/?menu=baca&kd=kM1jcMp9oGQNvIgnb KUMINxf6L IGIY6jRUd4VuMj+5Yx7JOgbMLZPrksmljR6WQm>, di akses pada tanggal 20 Desember 2021.

bagian dari *formal legal justice system* dengan adanya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Mediasi kemudian menjadi harapan baru bagi para pencari keadilan dalam sengketa pertanahan, sehingga berbagai dinamika yang terjadi dalam implementasi dari skema ini oleh Kantor Pertanahan khususnya dalam penelitian ini yaitu Kota Medan menjadi perhatian yang besar.

Berangkat dari latar belakang tersebut di atas, maka penulis sangat tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Implementasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana tipologi sengketa pertanahan di kota Medan?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan?
3. Bagaimana kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan masalah yang dirumuskan sebelumnya, maka masalah tujuan dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Memahami dan mengkaji terjadinya tipologi sengketa pertanahan yang terjadi di kota Medan.
2. Memahami dan mengkaji penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan.
3. Memahami dan mengkaji kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini tentunya memiliki manfaat, selain dari tujuannya dalam memecahkan masalah-masalah yang telah dirumuskan. Manfaat tersebut terkait manfaat teoritis dan praktis.

1. Manfaat Teoritis

Literasi sangat bermanfaat dalam membangun sensitifitas teoritis dalam melakukan suatu kajian, sehingga penelitian ini diharapkan sebagai tambahan literasi yang memperkaya khasanah kepustakaan khususnya di bidang pertanahan terkait penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi.

Pemahaman dan kajian yang dilakukan dalam penelitian tesis ini juga diharapkan dapat bermanfaat dalam rangka pengembangan ilmu hukum di Indonesia, terkait dan tidak terlepas dengan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang ada dalam regulasi nasional.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan memanfaatkan guna peningkatan pemahaman, wawasan serta pengetahuan mengenai penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi.

E. Keaslian Penelitian

Kegiatan penelitian tidak dapat berdiri sendiri, karena membutuhkan stimulus yang dari penelitian lain sebelumnya. Untuk itu, beberapa penelitian terkait yang mengungkap tema mediasi pertanahan dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Penelitian tesis yang disusun oleh Agustina Sulistiani pada tahun 2016 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, dengan judul “Analisis Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tanah Melalui Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa” dengan rumusan masalah berikut: *Pertama*, bagaimana pelaksanaan mediasi sebagai upaya hukum dalam penyelesaian sengketa pendaftaran hak atas tanah? *Kedua*, apakah kendala dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa pendaftaran tanah melalui mediasi? Dan *Ketiga*, bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan ketertarikan masyarakat menggunakan jalur mediasi sebagai upaya hukum dalam menyelesaikan sengketa?
2. Penelitian tesis yang disusun oleh Ririn Afria Susanti dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung”, dengan rumusan masalah berikut: *Pertama*, bagaimana penyelesaian

sengketa pertanahan melalui program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di Kantor Pertanahan Bandar Lampung? dan *Kedua*, apakah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui melalui program Operasi Tuntas Sengketa (OPSTASTA) di kantor pertanahan Bandar Lampung?

3. Penelitian tesis yang disusun oleh Herwandi dengan Judul “Peran Kantor Pertanahan dalam Rangka Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Mediasi Di Kantor Pertanahan Jakarta Utara” dengan rumusan masalah: *Pertama*, bagaimana peran Kantor Pertanahan Jakarta Utara dalam rangka menyelesaikan sengketa tanah secara mediasi? dan *Kedua*, bagaimana upaya Kantor Pertanahan Jakarta Utara dalam rangka menyelesaikan sengketa tanah secara mediasi?
4. Penelitian tesis yang disusun oleh Bunga Desyana Pratami pada tahun 2018 pada Program Magister Kenotariatan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi (Studi Di Kantor Pertanahan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta) dengan rumusan masalah: *Pertama*, bagaimana pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul? dan *Kedua*, apa faktor penghambat dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul?

5. Penelitian tesis yang disusun oleh Elsaria Tarigan pada tahun 2020 di Pascasarjana Universitas Medan Area dengan judul “Peran Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang) dengan rumusan masalah berikut: *Pertama*, bagaimana pengaturan hukum yang mengatur tentang alternatif penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur mediasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang? *Kedua*, bagaimanakah Peran Dan Efektivitas Alternatif Penyelesaian Sengketa Melalui Jalur Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang? dan *Ketiga*, apa sajakah yang menjadi Kendala dalam pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang?

Meskipun terdapat berbagai penelitian hukum terkait dengan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi, namun penelitian ini mempunyai kekhususan dalam menghasilkan pengetahuan (*knowledge*) yang baru. Kekhususan tersebut meningat judul penelitian ini yaitu “Implementasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Kota Medan” dengan rumusan masalah berikut: *Pertama*, terkait tipologi sengketa pertanahan di kota Medan; *Kedua*, terkait penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan; dan *Ketiga*, terkait kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan. Berdasarkan hal tersebut maka penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya.

F. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Abdulkadir memberikan definisi kerangka teori, yang dikatakannya merupakan susunan dari beberapa anggapan, pendapat, cara, aturan, asas, keterangan sebagai satu kesatuan yang logis yang menjadi acuan, landasan, dan pedoman untuk mencapai tujuan dalam penelitian atau penulisan.¹⁵ Setiap penelitian tentunya memerlukan kerangka teori yang digunakan sebagai acuan dalam mengidentifikasi dimensi sosial yang relevan.¹⁶ Untuk itu, penelitian ini akan menggunakan teori sistem hukum (*legal system*) dan teori keadilan.

Teori Sistem hukum (*legal system*)

Teori sistem hukum ini digunakan untuk menganalisa bekerjanya hukum di dalam suatu sistem, yang menurut Friedman ditentukan oleh tiga komponen. Tiga komponen dimaksud merupakan jiwa atau ruh yang menggerakkan hukum sebagai suatu sistem sosial yang memiliki karakter dan teknik khusus dalam pengkajiannya. Tiga komponen dari sistem hukum tersebut, yaitu: substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁷

Substansi Hukum. Komponen yang pertama ini merupakan aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem tersebut.

¹⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), h. 73.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1989), h. 125.

¹⁷ Lawrence M. Friedman; *The Legal System; A Social Science Prespective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975) h. 12-16.

Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang-orang yang berada di dalam sistem hukum itu, baik berupa keputusan yang mereka keluarkan, maupun juga aturan-aturan baru yang mereka susun. Pada substansi hukum ini tidak hanya terpusat pada hukum yang tertulis saja, akan tetapi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat.¹⁸ Terkait penelitian ini berbicara pada aturan hukum yang mengatur tentang pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

Struktur Hukum. Komponen yang kedua ini merupakan suatu kerangka yang memberikan definisi dan bentuk bagi bekerjanya sistem tersebut dalam batasan-batasan yang telah ditentukan secara keseluruhan. Artinya, dapat dikatakan komponen ini sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang berlangsung di dalamnya.¹⁹

Budaya hukum. Komponen ketiga ini merupakan sikap manusia dalam masyarakat itu sendiri terhadap hukumnya. Budaya hukum merupakan suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan akan seperti apa hukum itu digunakan, dihindari atau bahkan disalahgunakan. Komponen ketiga ini memiliki peranan yang sangat penting dalam sistem hukum. Tanpa budaya hukum, sistem hukum tidak akan berjalan, sebagaimana anekdot terkenalnya Friedman “*without legal culture, the legal system is inert - a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*”.²⁰

¹⁸ Sunarmi, *Membangun Sistem Peradilan di Indonesia*, dalam Repository USU: <http://library.usu.ac.id/download/fh/perdata-sunarmi3.pdf>, diakses pada 8 Juli 2019.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2007), h. 151.

Ketiga komponen sistem hukum ini mempunyai peranan masing-masing, namun memiliki hubungan yang tak terpisahkan. Ketiganya bersifat manunggal dalam menggerakkan sistem hukum. Struktur hukum dapat diibaratkan sebagai mesin yang menghasilkan sesuatu. Substansi hukum adalah sesuatu yang dihasilkan oleh mesin tersebut. Sedangkan budaya hukum adalah siapa yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin dan membatasi penggunaan mesin tersebut. Artinya, salah satu dari ketiga komponen sistem hukum ini bermasalah, maka sistem hukum tidak akan bergerak.²¹

Dengan demikian, menurut H.L.A. Hart syarat untuk eksistensi sebuah sistem hukum minimal ada dua. Di satu sisi peraturan-peraturan mengenai perilaku yang valid menurut kriteria validitas ultimate dalam sistem harus secara umum dipatuhi dan di sisi lainnya peraturan-peraturan pengakuannya yang menentukan kriteria validitas hukum dan peraturan perubahan dan ajudikasinya harus secara efektif diterima sebagai standar perilaku resmi secara publik oleh para petugas. Syarat pertama yang harus dipenuhi oleh para warga pribadi dalam sebuah masyarakat yang sehat faktanya mereka akan sering menerima peraturan sebagai standar umum perilaku dan mengakui adanya kewajiban untuk mematuhi, atau bahkan mendasar kewajiban ini pada suatu kewajiban untuk menghargai konstitusi. Syarat kedua yang harus dipenuhi oleh para petugas dalam sistem, mereka harus memandang semua ini sebagai standar umum perilaku resmi dan

²¹ Sunarmi, *Loc., Cit.*

menilai secara kritis penyimpangan mereka sendiri dan pihak lain sebagai pelanggaran.²²

Teori Keadilan

Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory Of Law And State*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.²³

Terdapat dua hal terkait konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen: Pertama tentang keadilan dan perdamaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tataunan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.²⁴

Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan diatas dasar suatu yang kokoh dari suatu tananan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian “Keadilan” bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia bena-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan

²² H.L.A. Hart, Konsep Hukum “The Concept of Law”, Terj. M. Khozim, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 181.

²³ Hans Kelsen, “General Theory of Law and State”, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, (Bandung : Nusa Media, 2011). Hal. 9

²⁴ Kahar Masyhur, “Membina Moral dan Akhlak”, (Jakarta : Kalam Mulia, 1985), Hal.

umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa.²⁵ Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang mempunyai arti bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law umbrella*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.²⁶

Secara analitis keadilan dapat dibagi dalam komponen prosedural atau keadilan formil dan keadilan materil. Komponen prosedural atau keadilan formil berhubungan dengan gaya suatu sistem hukum seperti *rule of law* dan negara hukum (*rechtsstaat*), sedangkan keadilan materil menyangkut hak-hak sosial yang menandai penataan politik, ekonomi di dalam masyarakat.²⁷ Keadilan formil, dapat dilihat dalam penerapan prosedur penyelesaian sengketa atau prosedur pengambilan keputusan. Tolak ukurnya dalam bentuk ketaatan kepada hukum.²⁸ Artinya keadilan prosedural merupakan keadilan yang terjadi apabila seseorang melakukan perbuatan sesuai dengan tata cara yang diharapkan.²⁹

²⁵ Ibid Hal. 71

²⁶ Suhrawardi K. Lunis,. “Etika Profesi Hukum”, Cetakan Kedua,(Jakarta : Sinar Grafika, 2000), hlm. 50.

²⁷ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, cet. Ke-1, (Bandung: Refrika Aditama, 2008), hlm. 22.

²⁸ I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, (Jawa Timur: Setara Press, 2013), hlm. 76.

²⁹ Artikelsiana, [5http://www.artikelsiana.com/2015/01/pengertian-keadilan-macam-macam-keadilan.html](http://www.artikelsiana.com/2015/01/pengertian-keadilan-macam-macam-keadilan.html), diakses pada 23 Desember 2021.

Keadilan dalam fenomena sosiologis, tidak lagi bersifat individual, namun struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sangat tergantung pada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil, jika ada ketidakadilan sosial, maka struktur sosial yang tidak adil. Hal inilah yang dimaksudkan dengan keadilan sosial. Keadilan sosial ditujukan untuk memaksimalkan perkembangan individu dan kelompok. Dengan keadilan sosial inilah yang membuka kemungkinan pilihan pada nilai dan kepentingan oleh negara dalam merumuskan kebijakan, sekaligus menjadi arahan utama dalam keadaan apa sebuah peraturan dikeluarkan dengan substansi hukum berkarakter individual dan dalam hal apa peraturan yang dikeluarkan memuat substansi nilai kolektif.³⁰

Menurut Subekti yang dikutip oleh I Dewa Gede, menyatakan:³¹

“Hukum mengabdikan pada tujuan negara dalam mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya. Tujuan negara dengan menyelenggarakan keadilan dan ketertiban, syarat-syarat yang utama untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan. Artinya, bahwa keadilan dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketentraman. Dengan demikian hukum untuk mendapatkan keadilan juga harus mendapatkan keseimbangan antara tuntutan keadilan dengan tuntutan ketertiban atau kepastian hukum.”

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi diharapkan dapat menciptakan keadilan bagi setiap pihak yang terkait. Hal mana sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Susanti Adi Nugroho, bahwa mediasi dapat memberikan beberapa keuntungan penyelesaian sebagai berikut :³²

³⁰ Winahyu Erwiningsih dan Fakhriyasa Zalili Sailan, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, (Malang: Inteligensia Media, 2018), hlm. 78.

³¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986), hlm. 41.

³² Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: PT. Teleaga Ilmu Indonesia, 2009), hlm. 147.

- a) “Mediasi diharapkan dapat menyelesaikan sengketa dengan cepat dan relatif murah dibandingkan membawa perselisihan tersebut ke pengadilan atau arbitrase.
- b) Mediasi akan memfokuskan para pihak pada kepentingan mereka secara nyata dan pada kebutuhan emosi atau psikologis mereka, jadi bukan hanya hak-hak hukumnya.
- c) Mediasi memberikan kesempatan para pihak untuk berpartisipasi secara langsung dan secara informal dalam menyelesaikan perselisihan mereka.
- d) Mediasi memberi para pihak kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap proses dan hasilnya.
- e) Mediasi dapat mengubah hasil, yang dalam litigasi dan arbitrase sulit diprediksi, dengan suatu kepastian melalui konsensus.
- f) Mediasi memberikan hasil yang tahan uji dan akan mampu menciptakan saling pengertian yang lebih baik di antara para pihak yang bersengketa karena mereka sendiri yang memutuskannya.
- g) Mediasi mampu menghilangkan konflik atau permusuhan yang hampir selalu mengiringi setiap putusan yang bersifat memaksa yang dijatuhkan oleh hakim di pengadilan atau arbiter di arbitrase.”

2. Kerangka Konsep

Konsep digunakan untuk menyederhanakan pengertian atau ide-ide yang digunakan dalam penelitian, sehingga dapat menciptakan kemanunggalan pemahaman secara praktis sesuai maksud peneliti dalam menggunakan konsep tersebut. Konsep tersebut juga harus jelas agar tidak menimbulkan pengertian atau persepsi yang berbeda dengan yang dimaksud oleh peneliti.³³ Dengan demikian, maka beberapa konsep yang kiranya perlu mendapatkan kejelasan akan dipaparkan dalam paragraf berikut di bawah.

Sengketa Pertanahan

Sengketa pertanahan dalam ranah hukum dapat dikatakan bahwa sengketa tanah adalah masalah antara dua orang atau lebih dimana keduanya

³³ Tjetjep Samsuri, *Kajian Teori, Kerangka Konsep dan Hipotesis Penelitian*, (Makalah di sampaikan pada semiloka Penyusunan Program PLSP Pamong Belajar dan Staf Administrasi Balai Pengembangan Kelompok Belajar Sumatera Barat, Tanggal 26 Mei s.d. 23 Juni 2003), hlm. 3.

saling mempermasalahkan suatu objek tertentu. Hal mana terjadi disebabkan adanya kesalahpahaman atau perbedaan pendapat antara kedua orang tersebut yang kemudian menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.³⁴

Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 1 angka 2, pengertian dari Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.

Mediasi

Mediasi merupakan kosa kata yang berasal dari *meditation* yang berasal dari bahasa Inggris. Dalam kepustakaan ditemukan banyak definisi tentang mediasi. Menurut Takdir Rahmadi mengartikan mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutus. Pihak netral tersebut disebut dengan mediator dengan tugas memberikan bantuan prosedural dan substansian.³⁵

Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang

³⁴ Bernard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012), hlm. 48.

³⁵ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 12

Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 1 angka 11, pengertian dari mediasi adalah sebagai berikut :³⁶

“Mediasi adalah cara Penyelesaian Kasus melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau mediator pertanahan.”

G. Metode Penelitian Hukum

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif (*normative law research*), penelitian hukum normatif-empiris yang disebut juga penelitian hukum normatif-terapan (*applied law research*), dan penelitian hukum empiris (*empirical law research*).³⁷ Mengacu pada permasalahan dalam penelitian maka penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif-empiris yang disebut juga *applied law research*.

Penelitian hukum normatif dengan cara mengkaji hukum tertulis yang bersifat mengikat dari segala aspek yang kaitannya dengan pokok bahasan yang diteliti. Penelitian hukum empiris dengan cara meneliti peran Kantor Pertanahan Kota Medan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional No. 21 tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

³⁶ Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

³⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), h. 52 dan 134.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) dan pendekatan kasus (*case aproach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan dalam rangka mendapatkan gambaran utuh mengenai pengaturan hukum yang ada di Indonesia dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi (*law in a book*).

Sedangkan pendekatan kasus (*case aproach*) dalam penelitian ini digunakan dalam rangka mendapatkan gambaran yang utuh tentang terjadinya sengketa pertanahan di Kota Medan dan pelaksanaan mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan sebagai agen penjaga keadilan dalam menerjemahkan segala aturan hukum yang ada untuk menyelesaikan sengketa pertanahan tersebut (*law in action*).

3. Sumber Data

Sejalan dengan jenis dan metode pendekatan di atas, maka penelitian ini menggunakan data primer maupun data sekunder. Data primer, yaitu data untuk menggambarkan skema penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Kota Medan. Data sekunder yang diperoleh melalui bahan pustaka, dengan mengumpulkan dari berbagai sumber bacaan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Data sekunder terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer.

Bahan ini merupakan bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penyelesaian sengketa

pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan, diantaranya: Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 21 tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan; dan lain sebagainya.

b. *Bahan Hukum Sekunder*

Bahan ini merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, penjelasan undang-undang dan hasil karya ilmiah maupun literasi lain dari kalangan hukum yang terkait dengan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi.

c. *Bahan hukum Tersier*

Bahan ini merupakan bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan indeks kumulatif yang juga berkaitan guna mendukung penelitian dengan tema pelaksanaan mediasi dalam sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Medan.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian hukum tentang penyelesaian sengketa melalui mediasi ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Medan. Adapun lokasi ini dipilih karena Medan merupakan kota ketiga terbesar di Indonesia, yang sudah barang tentu

memiliki sengketa-sengketa pertanahan yang penyelesaiannya menuntut dilakukan dengan cara-cara yang khusus.³⁸

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui kegiatan studi pustaka dan studi dokumen. Pustaka yang dimaksud terdiri dari perundang-undangan dan buku karya tulis bidang hukum. Pada studi pustaka, pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dapat dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian normatif. Studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder, yaitu melakukan serangkaian kegiatan studi dokumentasi dengan cara membaca dan mengutip literatur-literatur, mengkaji peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

Sedangkan dalam pengumpulan data primer dilakukan secara langsung di lapangan pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan melalui media selama 3 tahun terakhir (2019-2021) dari Kantor Pertanahan Kota Medan. Selain itu, wawancara terhadap responden yang ditetapkan sesuai jabatan yang menangani masalah penyelesaian sengketa.

5. Analisis Data dan Penyimpulan

Analisis data sendiri bertujuan untuk menginterpretasikan data yang sudah disusun secara sistematis melalui pemberian penjelasan. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu

³⁸ Lihat dalam artikel yang telah tayang di Kompas.com dengan judul "Lima Sengketa Tanah yang Dianggap Hambat Pembangunan di Sumatera Utara", Klik untuk baca: <https://properti.kompas.com/read/2020/07/30/104723021/lima-sengketa-tanah-yang-dianggap-hambat-pembangunan-di-sumatera-utara?page=all>. Penulis : Hilda B Alexander, Editor : Hilda B Alexander.

menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.³⁹ Setelah data diolah, selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan dengan cara deduktif yang notabene merupakan cara penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat umum menjadi hal yang bersifat khusus.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis ini terdiri dari lima bab, yang terdiri dari: *Bab I*, Pendahuluan; *Bab II*, Tipologi sengketa pertanahan di kota Medan; *Bab III*, Penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan; *Bab IV*, Kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan; *Bab V*, Penutup.

Pada bab I memaparkan latar belakang, perumusan masalah tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori dan konsep, metode penelitian, dan sistematika penelitian. Bab II membahas tentang kondisi pertanahan di Kota Medan (profil kasus dan karakteristik wilayah), bentuk-bentuk sengketa pertanahan dan latar belakang terjadinya sengketa pertanahan di Kota Medan.

Pada bab III membahas tentang pelaksanaan mediasi dalam sengketa pertanahan yang dilaksanakan oleh kantor pertanahan kota Medan. Bab IV, kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang

³⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Depok: Universitas Indonesia Press, 1994), h. 127.

dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan. Bab V, akan memberikan kesimpulan dari pembahasan dan juga rekomendasi berupa saran terkait pelaksanaan mediasi.



BAB II

TIPOLOGI SENGKETA PERTANAHAN DI KOTA MEDAN

A. Karakteristik Wilayah Kota Medan

Medan termasuk salah satu Kota besar yang ada di Indonesia dan merupakan ibu kota provinsi Sumatra Utara, Indonesia. Kota Medan merupakan pintu gerbang wilayah Indonesia bagian barat dengan keberadaan Pelabuhan Belawan dan Bandara Udara Internasional Kuala Namu yang merupakan bandara terbesar kedua di Indonesia. Letak Kota Medan yang berbatasan dengan Selat Malaka, menjadikannya kota perdagangan, industri, dan bisnis yang sangat penting di Indonesia. Pada tahun 2020, kota Medan memiliki penduduk sebanyak 2.435.252 jiwa, dan kepadatan penduduk 9.522,22 jiwa/km².⁴⁰

Sebagaimana yang diketahui, Medan adalah kota multietnis yang penduduknya terdiri dari orang-orang dengan latar belakang budaya dan agama yang berbeda-beda. Selain Melayu dan Karo sebagai penghuni awal, Medan didominasi oleh etnis Jawa, Batak, Tionghoa, Minangkabau, Mandailing, dan India. Mayoritas penduduk Medan bekerja di sektor perdagangan, sehingga banyak ditemukan rumah toko di berbagai sudut kota.

Kota Medan yang merupakan salah satu daerah otonom dengan status kota, maka Kota Medan mempunyai kedudukan, fungsi dan peranan cukup penting dan strategis baik secara regional maupun nasional. Bahkan sebagai

⁴⁰ Kementerian Dalam Negeri, *Visualisasi Data Kependudukan - Kementerian Dalam Negeri 2021" (Visual)*. www.dukcapil.kemendagri.go.id. Diakses tanggal 2 Februari 2022.

ibukota Propinsi Sumatera Utara, Kota Medan sering digunakan sebagai barometer dan tolok ukur dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa maka secara geografis, Kota Medan memiliki kedudukan strategis sebab berbatasan langsung dengan Selat Malaka di bagian Utara sehingga relatif dekat dengan kota-kota/negara yang lebih maju seperti Pulau Penang, Kuala Lumpur Malaysia dan Singapura.⁴¹

Berdasarkan pertimbangan dinamika pembangunan kota, luas wilayah administrasi Kota Medan telah melalui beberapa kali perubahan. Pada tahun 1951, Walikota Medan mengeluarkan Maklumat Nomor 21 Tanggal 29 September 1951 yang menetapkan luas Kota Medan menjadi 5.130 Ha yang meliputi 4 kecamatan dengan 59 kelurahan. Maklumat Walikota Medan dikeluarkan menyusul keluarnya Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 66/III/PSU tanggal 21 September 1951 agar daerah Kota Medan diperluas menjadi 3 (tiga) kali lipat. Melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1973, Kota Medan kemudian mengalami pemekaran wilayah menjadi 26.510 Ha yang terdiri dari 11 kecamatan dengan 116 kelurahan. Kemudian, berdasarkan luas administrasi yang sama maka melalui Surat Persetujuan Menteri Dalam Negeri Nomor 140/2271/PUOD tanggal 5 Mei 1986 ditetapkan pemekaran kelurahan menjadi 144 kelurahan. Selanjutnya, berdasarkan Surat Keputusan Gubernur

⁴¹ Pemerintah Kota Medan, *Arsip Daerah Pemerintah Kota Medan Provinsi Sumatera Utara (Kondisi Geografis)*, <http://arsip.pemkomedan.go.id/kategori/2012/11/kondisi-geografis.html>. Diakses pada tanggal 05 Februari 2022

KDH Tingkat I Sumatera Utara Nomor 140.22/2772.K/1996 tanggal 30 September 1996 tentang pendefinitipan 7 kelurahan di Kotamadya Daerah Tingkat II Medan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 1992 tentang Pembentukan Beberapa Kecamatan di Kotamadya Daerah Tingkat II Medan dimekarkan kembali menjadi 21 kecamatan dengan 151 kelurahan dan 2.001 lingkungan.⁴²

Sebagian besar wilayah Kota Medan merupakan dataran rendah dengan topografi yang cenderung miring ke Utara dan menjadi tempat pertemuan dua sungai penting, yaitu sungai Babura dan sungai Deli. Kota Medan berada pada ketinggian 2,5 - 37,5 meter di atas permukaan laut dan secara administratif mempunyai batas wilayah sebagai berikut :⁴³

- Sebelah Utara : Kabupaten Deli Serdang dan Selat Malaka
- Sebelah Selatan : Kabupaten Deli Serdang
- Sebelah Barat : Kabupaten Deli Serdang
- Sebelah Timur : Kabupaten Deli Serdang

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

Kota Medan terdiri dari 21 kecamatan dan 151 kelurahan dengan luas wilayah mencapai 265,00 km² dan jumlah penduduk sekitar 2.478.145 jiwa (2017) dengan kepadatan penduduk 9.352 jiwa/km². Berikut ini adalah Daftar kecamatan dan kelurahan di Kota Medan, adalah sebagai berikut:⁴⁵

Tabel 2.1. Daftar Kecamatan dan Kelurahan di Kota Medan

Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Daftar Kelurahan
Medan Amplas	7	Amplas · Bangun Mulia · Harjosari I · Harjosari II · Sitirejo II · Sitirejo III · Timbang Deli
Medan Area	12	Kotamatsum I · Kotamatsum II · Kotamatsum IV · Tegal Sari I · Tegal Sari II · Tegal Sari III · Pandau Hulu II · Sei Rengas II · Sei Rengas Permata · Pasar Merah Timur · Sukaramai I · Sukaramai II
Medan Barat	6	Glugur Kota · Karang Berombak · Kesawan · Pulo Brayan Kota · Sei Agul · Silalás
Medan Baru	6	Babura · Darat · Merdeka · Padang Bulan · Petisah Hulu · Titi Rantai
Medan Belawan	6	Bagan Deli · Belawan Bahagia · Belawan Bahari · Belawan Sicanang · Belawan I · Belawan II
Medan Deli	6	Kota Bangun · Mabar · Mabar Hilir · Tanjung Mulia · Tanjung Mulia Hilir · Titi Papan
Medan Denai	6	Binjai · Denai · Medan Tenggara · Tegalsari Mandala I · Tegalsari Mandala II · Tegalsari Mandala III
Medan Helvetia	7	Cinta Damai · Dwikora · Helvetia · Helvetia Tengah · Helvetia Timur · Sei Sikambang C II · Tanjung Gusta
Medan Johor	6	Gedung Johor · Kedai Durian · Kwala Bekala · Pangkalan Mansyur · Sukamaju · Titi Kuning
Medan Kota	12	Kotamatsum III · Mesjid · Pandau Hulu I · Pasar Baru · Pasar Merah Barat · Pusat Pasar · Sei Rengas I · Sitirejo I · Sudirejo I · Sudirejo II · Teladan Barat · Teladan Timur
Medan Labuhan	6	Besar · Martubung · Nelayan Indah · Pekan Labuhan · Sei Mati · Tangkahan
Medan Maimun	6	Aur · Hamdan · Jati · Kampung Baru · Sei Mati · Sukaraja
Medan Marelan	5	Labuhan Deli · Paya Pasir · Rengas Pulau · Tanah Enam Ratus · Terjun
Medan Perjuangan	9	Tegal Rejo · Sidorame Barat I · Sidorame Barat II · Sidorame Timur · Sei Kera Hilir I · Sei Kera Hilir II · Sei Kera Hulu · Pahlawan · Pandau Hilir
Medan Petisah	7	Petisah Tengah · Sei Putih Barat · Sei Putih Tengah · Sei Putih Timur I · Sei Putih Timur II · Sei Sikambang D · Sekip
Medan Polonia	5	Anggrung · Madras Hulu · Polonia · Sari Rejo · Suka Damai
Medan Sunggal	6	Babura Sunggal · Lalang · Sei Sikambang B · Simpang Tanjung · Sunggal · Tanjung Rejo
Medan Selayang	6	Asam Kumbang · Beringin · Padang Bulan Selayang I · Padang Bulan Selayang II · Sempakata · Tanjung Sari
Medan Tembung	7	Bandar Selamat · Bantan · Bantan Timur · Indra Kasih · Sidorejo · Sidorejo Hilir · Tembung
Medan Tuntungan	9	Baru Ladang Bambu · Kemenangan Tani · Lau Cih · Mangga · Namo Gajah · Sidomulyo · Simalingkar B · Simpang Selayang · Tanjung Selamat
Medan Timur	11	Durian · Gaharu · Gang Buntu · Glugur Darat I · Glugur Darat II · Perintis · Pulo Brayan Bengkel · Pulo Brayan Bengkel Baru · Pulo Brayan Darat I · Pulo Brayan Darat II · Sidadadi
TOTAL	151	

⁴⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Permendagri nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan

B. Penguasaan/Pemilikan Tanah

Pengertian pemilikan adalah kepunyaan yang bersifat perdata, dalam hal ini kepemilikan tanah adalah hubungan hukum antara orang per-orang, kelompok orang atau badan hukum tertentu dengan tanah tertentu sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.

Pemilikan dan penguasaan atas tanah menjadi faktor penting dalam hal diberikannya atau dilegalisasikannya hak atas tanah oleh penguasa kepada seseorang yang secara faktual/fisik telah menguasai bidang tanah tersebut dengan itikad baik. Tanah dari aspek penguasaannya dibagi menjadi dua macam, antara lain:⁴⁶

1. Tanah yang dikuasai di bawah hak adat (hukum adat); dan
2. Tanah-tanah yang dikuasai dengan atas hak lainnya.

Sebagaimana diketahui bahwa menurut Hukum Adat, pada awalnya status tanah-tanah di Indonesia berasal dari hak ulayat, yakni hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar ganti kerugian kepada desa, dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkaraperkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan.⁴⁷ Dapat juga disebutkan bahwa Hak Ulayat adalah hak atas tanah yang secara tradisional menurut hukum adat setempat merupakan tanah milik masyarakat

⁴⁶ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta:Sinar Grafika, 2015), hlm. 7

⁴⁷ Dirman, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, (Jakarta : JB. Volters, 1958), hlm. 36

secara bersama dalam kerajaan-kerajaan kecil yang ada di berbagai daerah di seluruh Indonesia.⁴⁸

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ditentukan bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat adalah :⁴⁹

”Kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh Masyarakat Hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan bathiniah turun temurun dan tidak terputus antara Masyarakat Hukum Adat dengan wilayah yang bersangkutan”.

Bagian-bagian dari hak Ulayat ini dapat dikerjakan dan dikuasai oleh anggota masyarakat desa/masyarakat hukum adat yang kemudian menjadi hak perseorangan/individu. Pada umumnya, hak perseorangan ini terbatas dan tidak begitu luas, yaitu hanya diakui selama hak itu dipergunakan untuk penghidupan sendiri dan keluarganya. Apabila tanah itu tidak dikerjakan atau tidak dikuasai lagi, misalnya karena meninggalkan desa tersebut, maka tanah itu kembali menjadi tanah hak ulayat. Jadi ada hubungan timbal balik antara hak-hak bersama dengan hak-hak individu, apabila hak-hak individu menguat maka hak-hak bersama akan melemah, demikian sebaliknya.⁵⁰

⁴⁸ A. Bazar Harahap Dkk, *Tanah Ulayat Dalam Sistem Pertanahan Nasional*, (Jakarta : Sandipeda, 2005), hlm.4

⁴⁹ Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

⁵⁰ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta : Lembaga Perberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 121

Didasari pemikiran tentang betapa pentingnya tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, dan Indonesia sebagai negara agraris, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mencantumkan peranan tanah bagi bangsa Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka pada tanggal 24 September 1960 telah dikeluarkan ketentuan hukum yang mengatur tentang pertanahan, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang sampai saat ini masih digunakan sebagai landasan hukum dalam proses pertanahan di Indonesia.⁵¹

Melalui UUPA ini dapat diketahui bahwa ternyata pemilikan atas tanah tidak bisa dilepaskan dari faktor penguasaan tanah, bahkan pemilikan atas tanah diperlukan syarat mutlak penguasaan atas tanah tersebut, terutama tanah pertanian. Pasal 10 UUPA mengatur bahwa “setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.⁵² Demikian juga memiliki tanah dengan tidak menguasainya atau dengan kata lain menelantarkan tanahnya dengan sengaja, maka pada dasarnya telah bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, yakni dapat menjadi

⁵¹ Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung:PT. Citra Aditya Bhakti, 2001), hlm 1.

⁵² Pasal 10 UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)

salah satu penyebab hilangnya kepemilikan atau dihapuskannya hak atas tanah tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 27, 34 dan 40 UUPA.

Pemilikan atas tanah yang didasarkan pada penguasaan tanah oleh masyarakat setempat atas rumah tempat tinggal yang telah dibangun sejak lama sebenarnya dapat dijadikan alasan formal untuk diberikan haknya, sekalipun pemilikan tanah tersebut tidak didukung oleh surat-surat tanahnya (data yuridis).

Hal tersebut dikuatkan oleh ketentuan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatur berikut :⁵³

“Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.”

Pada penjelasan pasal tersebut di atas diuraikan bahwa ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan atas tanahnya, baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya.

Menurut Maria S.W Sumardjono yang dimaksud dengan hak atas tanah

⁵³ Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

adalah hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.⁵⁴

Dalam proses penetapan Pemerintah yang wujudnya pemberian/ penetapan hak atas tanah tersebut, dapat dilakukan apabila terlebih dahulu dibuktikan adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya yang merupakan bukti atau dasar penguasaan atas tanahnya (hak keperdataan) atau alas haknya, baik yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang maupun pernyataan yang dibuat sendiri oleh orang yang menguasai tanah tersebut apabila sejak awal dialah yang pertama mengerjakan bidang tanah dimaksud.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, "penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang-perorang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria." Apabila tanahnya sudah dikuasai secara fisik dan sudah ada alas haknya, maka persoalannya hanya menindaklanjuti alas hak yang melandasi hubungan tersebut menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dan diakui oleh Pemerintah agar hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Proses alas hak menjadi hak atas tanah yang diformalkan melalui

⁵⁴ H.M. Arba, *Op.Cit*, hlm. 84.

penetapan Pemerintah disebut pendaftaran tanah yang produknya adalah sertipikat tanah.

Kepemilikan dan/atau penguasaan atas tanah wajib didaftarkan pada kantor-kantor pertanahan (BPN). Bukti bahwa tanah tersebut telah terdaftar adalah sertifikat tanah, yang sekaligus sebagai bukti penguasaan/pemilikan pemegangnya atas tanah tersebut. Hal mana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, melalui yang menjelaskan tujuan dan kegunaan dari pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertifikat hak atas tanah tersebut, yaitu : “untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”.⁵⁵

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara rasional, regional dan sektoral. Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugasnya, salah satu fungsinya adalah pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.

Bagi masyarakat untuk memiliki hak milik atas tanah, mereka harus mengurus penerbitan sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan tanah yang paling kuat. Mengurus penerbitan sertifikat tanah merupakan kewajiban bagi masyarakat agar memiliki bukti dan dasar hukum yang kuat akan kepemilikan atas tanah. Hanya saja masih banyak masyarakat yang belum mau melaksanakan pengurusan

⁵⁵ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

penerbitan sertifikat tanah ini. Sertifikat memiliki kegunaan sebagai alat bukti yang sah dan kuat atas kepemilikan tanah, sebagai media informasi mengenai tanah yang dimiliki, serta untuk membantu pemerintah dalam menjalankan tertib administrasi pertanahan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah tersebut.

Hak atas tanah telah dirumuskan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu sebagai berikut.⁵⁶

- (1) atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 tentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum;
- (2) hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Seperti yang tertuang dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, macam-macam hak atas tanah ialah:

- a. hak milik;
- b. hak guna usaha;
- c. hak pakai;
- d. hak sewa;
- e. hak membuka tanah;
- f. hak memungut hasil hutan;
- g. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan

⁵⁶ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak tersebut merupakan hak primer. Sedangkan hak sekundernya yaitu hak-hak yang bersifat sementara juga diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang terdiri dari hak gadai, hak guna bagi hasil, hak menumpang serta hak sewa tanah pertanian.

Selain itu, terdapat hak atas tanah yang bersifat sementara yang diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA, yaitu :

- a. Hak Gadai
- b. Hak Usaha Bagi Hasil
- c. Hak menumpang
- d. Hak Sewa Tanah Pertanian

Sri Hajati, menyatakan bahwa jenis hak atas tanah berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA tersebut dapat dibedakan menjadi 3 kelompok, yaitu :⁵⁷

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap, jenisnya yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Taha dan Hak Memungut Hasil Hutan
2. Hak atas tanah yang aka ditetapkan dengan undang-undang
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara, jenisnya yaitu Hak gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Dalam peraturan prundang-undangan tentang pertanahan ditetapkan bahwa

⁵⁷ Sri Harjati, *Restrukturasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional*”, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005, hlm. 9

ada 4 cara perolehan hak atas tanah, yaitu :⁵⁸

1. Penetapan Pemerintah

Perolehan Hak atas tanah yang berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan kepada Kepala BPN RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Bentuk penetapan pemerintah dalam perolehan hak atas tanah yaitu berupa Surat Keputusan Pemberian Hak.

2. Ketentuan Undang-Undang (Penegasan Konversi)

Perolehan hak atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang melalui permohonan penegasan konversi yang berasal dari tanah bekas milik adat.

3. Peralihan Hak

Perolehan hak atas tanah dalam bentuk beralih melalui pewarisan dan dalam bentuk dialihkan melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan

4. Pemberian Hak

Perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak pakai yang berasal dari tanah Hak milik dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak pakai yang dibuat oleh PPAT

Diantara hak-hak atas tanah yang telah diuraikan di atas, Hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh, dan hal tersebut adalah sifat-sifat utama dari hak milik yang membedakannya dengan hak lainnya. Namun, pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak milik itu bersifat mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana hak *eigendom*. Kata-kata terkuat dan

⁵⁸ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2015), hlm. 21-22.

terpenuh tersebut hanya bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak lainnya, untuk menunjukkan bahwa di atas hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hanya hak miliklah yang “ter” artinya paling kuat. Sedangkan hak milik dapat dikatakan hak yang turun temurun karena hak milik dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya. Selain bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh, hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.⁵⁹

Terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab hapusnya hak atas tanah, yaitu sebagai berikut :⁶⁰

1. Dilepaskan oleh pemegang haknya
2. Dicabut untuk kepentingan umum
3. Ditelantarkan
4. Pemegang hak atas tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak atas tanah
5. Hak atas tanah tidak diperpanjang jangka waktunya
6. Hak atas tanah tidak diperbarui haknya
7. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
8. Tanahnya musnah

C. Sengketa Pertanahan di Kota Medan

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan penduduk yang semakin tidak seimbang dengan ketersediaan lahan, maka diperkirakan sengketa tanah akan

⁵⁹ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta:Sinar Grafika, 2015), hlm. 97-98.

⁶⁰ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 27

terus meningkat dan semakin kompleks di masa yang akan datang. Selain itu, kondisi lahan yang tersedia semakin lama semakin kritis dan diperuncing lagi oleh maraknya spekulasi dan calo tanah yang disebabkan informasi pasar yang tidak transparan akan menambah rumitnya kualitas sengketa tanah yang terjadi.

Disadari bahwa terdapat beberapa faktor penting yang menjadi penyebab terjadinya persoalan pertanahan di Kota Medan. Diantaranya terdapat disharmoni kebijakan dan multisektor yang dikeluarkan dari instansi-instansi pemerintah tentang pertanahan, aturan hukum yang kurang mendukung penyelesaian, mekanisme penyelesaian yang kurang memadai, kelembagaan yang lemah, administrasi registrasi tanah tidak optimal, perlindungan terhadap rakyat akan tanah belum memadai dan pengetahuan masyarakat atas hukum pertanahan yang tidak cukup.

Sengketa tanah ini sering terjadi dalam hal peralihan hak atas tanah seperti jual beli tanah, pembagian tanah warisan, hibah ataupun perbuatan hukum lainnya yang berkaitan langsung dengan tanah. Sengketa ini pada umumnya hanya berdampak pada pihak - pihak yang terlibat langsung dalam sengketa. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan kepemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.⁶¹

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dalam kasus pertanahan membedakan yang namanya sengketa, konflik

⁶¹ Ijoellawoffice, *Tipologi Kasus Pertanahan*, <https://ijoellawoffice.wordpress.com/2015/06/24/tipologi-kasus-pertanahan/>, dipost pada tanggal 24 Juni 2015, diakses pada tanggal 27 Februari 2022

dan perkara pertanahan, secara garis besar Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah mengelompokkan kasus pertanahan ke dalam beberapa tipologi kasus pertanahan yaitu sebagai berikut :⁶²

1. Sengketa tanah yang selanjutnya disebut sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak.
2. Konflik tanah yang selanjutnya disebut konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
3. Perkara tanah yang selanjutnya disebut perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, menyebutkan bahwa Kasus Pertanahan yang selanjutnya disebut Kasus adalah sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga dapat dikatakan bahwa terdapat kasus

⁶² Pasal 1 ayat (2), (3), (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

pertanahan yang dikelompokkan ke dalam beberapa tipologi kasus pertanahan yaitu sebagai berikut: ⁶³

1. Sengketa Pertanahan yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.
2. Konflik Pertanahan yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
3. Perkara Pertanahan yang selanjutnya disebut Perkara adalah perselisihan tanah yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Adapun tipologi kasus pertanahan berdasarkan pengelompokan Badan Pertanahan Nasional adalah sebagai berikut:⁶⁴

- a. Penguasaan tanah tanpa hak yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
- b. Sengketa batas yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.

⁶³ Pasal 1 ayat (2), (3), (4) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

⁶⁴ Angger Sigit, Erdha Widayanto, *Awat Jangan Beli Tanah Sengketa*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015), hlm 138-139.

- c. Sengketa waris yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan diatas tanah tertentu yang diperbolehkan dari jual beli kepada lebih dari 1 (satu) orang.
- d. Sertifikat ganda yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari 1 (satu).
- e. Sertifikat pengganti yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.
- f. Akta Jual Beli Palsu yaitu perbedaan persepsi, nilai pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli Palsu.
- g. Kekeliruan penunjukan batas yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.
- h. Tumpang tindih yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
- i. Putusan pengadilan yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subjek atau objek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Sengketa pertanahan bergantung pada kondisi dan wilayah daerah masing-

masing, seperti hukum daerah yang mengatur tentang permasalahan tanah. Akan tetapi berdasarkan kejadian di lapangan dapat diakumulasikan bahwa penyebab utama sengketa tanah ataupun sengketa batas tanah tersebut disebabkan oleh pembatasan lahan antar masyarakat maupun badanhukum yang kurang jelas, serta ketidakpedulian pemerintah terhadap masyarakat yang kurang memahami peraturan di bidang agraria, serta kurangnya komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat daerah.

Menurut Ali Achmad Chomzah, ditinjau dari subyek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan menjadi 3 macam, antara lain:⁶⁵

1. Sengketa tanah antar warga;
2. Sengketa tanah antara Pemerintah Daerah dengan warga setempat;
3. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.

Selanjutnya, menurut Maria S.W. Sumardjono, tipologi kasus-kasus pertanahan secara garis besar dapat dibedakan menjadi lima kelompok.⁶⁶

1. Masalah penggarapan rakyat atas tanah areal kehutanan, perkebunan, proyek perumahan yang ditelantarkan, dan sebagainya;
2. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan *land reform*;
3. Ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan;
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah;
5. Masalah yang berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.

BPN telah menangani banyak perkara/persoalan tanah sepanjang tahun 2018 sampai dengan tahun 2020, yang dirangkum melalui seluruh BPN yang ada

⁶⁵ Ali Achmad Chomzah, *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 64.

⁶⁶ Pahlefi, *Analisis Bentuk-bentuk Sengketa Hukum Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-undangan di Bidang Agraria*. Jurnal Hukum Universitas Jambi. Vol. 25, 2014, No. 1. hlm. 143.

di Indonesia termasuk Kantah Kota Medan. Hal ini diketahui dari pernyataan Kepala Bagian Humas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Harison Mocodompis, sepanjang tahun 2018 tercatat ada 2.546 sengketa tanah. Sengketa konflik yang ditangani tahun 2018 oleh Kementerian ATR/BPN sejumlah 2.546 kasus. Selesai sejumlah 1.652 kasus.⁶⁷ Kemudian Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mencatat, ada sebanyak 3.230 kasus sengketa pertanahan yang berhasil ditangani sepanjang tahun 2019.⁶⁸

Selanjutnya Sekretaris Direktorat Jenderal (Sesditjen) Penanganan Masalah Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Setyowantini mengatakan pihaknya fokus pada penyelesaian sengketa pertanahan selama tahun 2020. Untuk penanganan kasus 2020 masih dalam proses penanganan sesuai tahapan penanganan. Sebanyak 1.201 kasus sengketa pertanahan yang sedang dalam proses penanganan. Sepanjang tahun 2020 belum ada kasus pertanahan yang berhasil ditangani BPN.⁶⁹

Selain itu, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam Catatan Akhir Tahun 2021 mencatat bahwa konflik agraria di tahun kedua pandemi Covid-19 tetap tinggi. Berdasarkan pemantauan KPA, di tahun 2021 terjadi 207 letusan

⁶⁷ Rosiana Haryanti, *Catat, Ada 2.546 Sengketa Tanah Sepanjang 2018*, <https://properti.kompas.com/read/2019/02/27/180422821/catat-ada-2546-sengketa-tanahsepanjang-2018>, diakses pada tanggal 21 Februari 2022

⁶⁸ Rahma Anjaeni, *Sepanjang 2019, Kementerian ATR/BPN tangani 3.230 kasus sengketa pertanahan*, <https://nasional.kontan.co.id/news/sepanjang-2019-kementerian-atrbpntangani-3230-kasus-sengketa-pertanahan>, diakses pada tanggal 21 Februari 2022.

⁶⁹ Vendy Yhulia Susanto, *Tahun ini, Kementerian ATR fokus tangani 1.201 sengketa pertanahan*, <https://nasional.kontan.co.id/news/tahun-ini-kementerian-atr-fokus-tangani-1201-sengketa-pertanahan>, diakses pada tanggal 21 Februari 2022.

konflik di 32 provinsi yang tersebar di 507 desa/kota. Korban yang terdampak mencapai 198.895 kepala keluarga (KK) dengan luas lahan berkonflik 500.062 hektare (ha). Konflik agraria yang direkam KPA merupakan konflik agraria struktural, di mana masyarakat, komunitas, desa, kampung, petani, atau masyarakat adat di dalam satu kelompok berhadapan dengan badan usaha milik negara (BUMN) maupun milik swasta.⁷⁰

Setelah mengetahui banyaknya atau jumlah kasus yang telah di tangani oleh BPN secara Nasional, maka terdapat pula beberapa tipologi masalah pertanahan yang secara khusus ditangani oleh Kantor Kota Medan sepanjang 2019-2021, yaitu:

1. Penguasaan dan pemilikan tanah, yang antara lain disebabkan oleh: buta hukum pertanahan, tidak menguasai objek tanah, pewarisan;
2. Prosedur penetapan hak dan pendaftaran tanah, yang antara lain disebabkan oleh: masih adanya sengketa di atas objek tanah, atau hilangnya dokumen dalam proses penerbitan;
3. Batas dan/atau letak bidang tanah, yang antara lain disebabkan oleh: tidak adanya/tidak mengetahui patok tanah (batas tanah), tidak diketahui oleh ahli waris dimana objek tanah pewaris;
4. Tanah objek *land reform*, yang antara lain disebabkan oleh: Terdapatnya surat tumpang tindih dengan surat terdahulu;
5. Pengadaan tanah, yang antara lain disebabkan oleh: Tidak adanya kesepakatan antara Pemilik Tanah terdahulu dengan nominal harga Ganti Rugi; dan
6. Pelaksanaan putusan pengadilan, yang antara lain disebabkan oleh: Masih adanya upaya hukum yang lain diatas objek tanah yang belum selesai, dan gugatan terus menerus diatas objek tanah.⁷¹

⁷⁰ Herman, *KPA Catat 207 Konflik Agraria Sepanjang 2021*, <https://www.beritasatu.com/ekonomi/875603/kpa-catat-207-konflik-agraria-sepanjang-2021>, diakses pada tanggal 10 Februari 2022.

⁷¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 18 Januari 2022, pukul 10:00 WIB.

Adapun jumlah kasus berdasarkan tipologi masalah pertanahan dalam rentan waktu 2019 sampai dengan 2021 tersebut, sebagai berikut:⁷²

Tabel 2.2. Jumlah Kasus di Kantor Pertanahan Kota Medan

No.	Tipologi Masalah	Jumlah
1.	Penguasaan dan pemilikan tanah	3
2.	Prosedur penetapan hak dan pendaftaran tanah	5
3.	Batas dan/atau letak bidang tanah	4
4.	Tanah objek Landeform	1
5.	Pengadaan tanah	1
6.	Pelaksanaan putusan pengadilan	1

⁷² Kantor Pertanahan Kota Medan, diolah pada Februari 2022.

BAB III

PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN MELALUI MEDIASI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MEDAN

A. Dasar Pengaduan

Menurut Pasal 1 ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional merupakan salah satu Lembaga Pemerintahan Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- 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 pertanahan; dan l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional yang berada di Kabupaten/kota merupakan salah satu lembaga yang berperan aktif dalam melakukan penyelesaian sengketa tanah. Sengketa tanah ini didasari oleh adanya pertentangan atas keabsahan suatu hak atas tanah yang dimiliki oleh subjek hukum terkait. Keabsahan ini tentunya dapat dibuktikan dengan adanya sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui pendaftaran tanah oleh pihak yang bersangkutan. Hal mana sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan : Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Namun yang bertalian dengan sertifikat di tengah kehidupan bermasyarakat masih ditemukan berbagai macam bentuk permasalahan (sengketa) seperti:

1. Sertifikat Palsu Sertifikat hak atas tanah;
2. Sertifikat Aspal (asli tapi palsu) Surat bukti sebagai alas/dasar hak untuk penerbitan Sertifikat tersebut ternyata tidak benar atau dipalsukan; dan
3. Sertifikat Ganda, yaitu: Sertifikat yang untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya tumpang tindih seluruhnya atau sebagiannya.⁷³

Menurut Hizkia Natasha Hutabarat, sengketa tanah merupakan perselisihan pertanahan antara perorangan atau lembaga yang tidak berdampak luas, yang penyelesaiannya bukan melalui lembaga peradilan (non litigasi).

⁷³ Sahnian, dkk, *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, dalam Jurnal IU: Kajian Hukum dan Keadilan, Volume 7, Nomor 3 Desember 2019. Hlm. 437

Sengketa kepemilikan tanah merupakan perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang telah dilekati hak milik oleh pihak tertentu. Sengketa tentang kepemilikan tanah timbul karena masing-masing pihak merasa berhak atas tanah yang menjadi obyek sengketa.⁷⁴

Berkaitan dengan hal tersebut, Bapak Abdul Malik menjelaskan di Kota Medan sendiri sering terjadi kasus sengketa pertanahan. namun sengketa/perselisihan pertanahan tersebut berhubungan antara orang perseorangan, antara badan hukum, atau lembaga yang sifatnya tidak berdampak luas. Hal ini juga dibuktikan dengan data 2 (dua) tahun terakhir terkait jumlah sengketa tanah yang telah diselesaikan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Kota Medan yaitu sengketa tanah banyak dilaksanakan melalui jalan mediasi di Kantor Badan Pertanahan Kota Medan dan yang tidak berhasil disarankan melalui jalan Pengadilan.⁷⁵

Terhadap rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh PPAT. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan

⁷⁴ Hizkia Natasha Hutabarat, dkk, *Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah*, dalam PATIK: Jurnal Hukum, Volume 10, Nomor 01, April 2021, Hlm. 65

⁷⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 18 Januari 2022, pukul 10:00 WIB.

(Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah), dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya (Pasal 32 ayat (2) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).⁷⁶

Banyaknya bentuk-bentuk dari sengketa atas tanah sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya telah mendorong pemerintah untuk membuat beberapa regulasi hukum untuk menekan terjadinya sengketa-sengketa atas tanah itu. Salah satu regulasi hukum yang dapat digunakan untuk menyelesaikan bentuk-bentuk sengketa tanah khususnya yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional ialah menggunakan landasan hukum Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal ini senada yang disampaikan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Kota Medan yang mengungkapkan bahwa penyelesaian kasus pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berdasarkan pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Selain itu, beliau mengungkapkan bahwa pada dasarnya BPN dalam menyelesaikan kasus/sengketa pertanahan termasuk di tiap-tiap daerah dapat membuat suatu

⁷⁶ Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

kebijakan namun tetap berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.⁷⁷

Penyelesaian sengketa tanah oleh Badan Pertanahan Nasional menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, dilakukan dengan menerima Pengaduan yang berasal dari:⁷⁸

- a. perorangan/warga masyarakat;
- b. kelompok masyarakat;
- c. badan hukum;
- d. instansi pemerintah; atau
- e. unit teknis Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan.

Pengaduan yang disampaikan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. identitas/legalitas pengadu yang meliputi:
 1. perorangan: a) fotokopi bukti identitas diri; atau b) surat kuasa dan fotokopi identitas pemberi dan penerima kuasa apabila dikuasakan.
 2. badan hukum: a) fotokopi akta Pendirian/Perubahan terakhir; b) surat kuasa dari Direksi; dan c) fotokopi identitas pemberi dan penerima kuasa apabila dikuasakan.
 3. kelompok masyarakat: a) fotokopi bukti identitas diri anggota kelompok masyarakat; dan b) surat kuasa dari seluruh anggota kelompok

⁷⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 18 Januari 2022, pukul 10:00 WIB.

⁷⁸ Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

masyarakat dengan dilampiri fotokopi identitas penerima kuasa, apabila dikuasakan.

4. instansi pemerintah: fotokopi bukti identitas diri pegawai atau pejabat instansi yang bersangkutan disertai Surat Tugas atau Surat Kuasa dari instansi yang bersangkutan.
 5. Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan: surat laporan dari pimpinan unit kerja atau satuan kerja yang bersangkutan.
- b. fotokopi data pendukung atau bukti penguasaan/kepemilikan tanah pengadu;
 - c. fotokopi data pendukung lainnya atas tanah objek Sengketa atau Konflik; dan
 - d. uraian singkat kronologis Kasus.

Pengaduan tersebut diterima melalui loket penerimaan surat Pengaduan, loket penerimaan Pengaduan secara langsung dan penerimaan Pengaduan melalui media daring yang diselenggarakan oleh Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan. Apabila pengaduan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana yang disebutkan di atas, akan dinyatakan belum lengkap dan tidak memenuhi syarat, dikembalikan kepada pengadu secara tertulis atau media daring dan Pengaduan yang disampaikan secara lisan melalui loket Pengaduan dikembalikan di loket Pengaduan tersebut. Pengaduan yang persyaratannya dinyatakan lengkap dituangkan dalam resume Pengaduan lalu pengaduan tersebut akan dikaji oleh petugas untuk menentukan Kasus atau bukan Kasus.

Penyelesaian sengketa yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan pengaduan masyarakat merupakan hal yang penting karena pengaduan masyarakat merupakan salah satu mekanisme awal penyelesaian suatu sengketa tanah, karena mengingat sengketa tanah ini memang menyentuh langsung persoalan yang lagi dihadapi oleh masyarakat yang dimaksud. Membahas penyelesaian sengketa tanah melalui pengaduan masyarakat tidak terlepas dari kebiasaan masyarakat yang hidup di daerah tersebut, sehingga mekanisme penyelesaian melalui pengaduan masyarakat juga dapat ditinjau melalui pandangan antropologi. Dikatakan demikian dikarenakan memang pembuatan suatu regulasi hukum harus memperhatikan kebiasaan masyarakat yang ada, sehingga norma hukum dapat ditaati dan dituruti. Menurut pandangan antropologi, tempat hukum di alam kultur masyarakat. Pengertian kultur sangat luas mencakup suatu pandangan masyarakat tentang kebutuhannya untuk survival. Hukum juga merupakan aturan yang mengatur produk dan distribusi kekayaan dan metode untuk melindungi masyarakat terhadap kekacauan internal dan musuh dari luar.⁷⁹

Peran masyarakat sebagai pihak yang membuat pengaduan atas adanya sengketa tanah (biasanya miliknya pribadi) sangat penting, sehingga tahap selanjutnya sengketa tanah itu dapat diselesaikan oleh pihak BPN. Terhadap pihak-pihak yang dapat membuat pengaduan kepada BPN terkait penyelesaian sengketa tanah, Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Medan telah menjelaskan bahwa pihak tersebut dapat berupa salah satu dari dua orang atau lebih yang saling

⁷⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 18 Januari 2022, pukul 10:00 WIB.

mengikat diri keperdataannya terhadap hal yang diperjanjian (dalam hal ini ialah terkait objek tanah).⁸⁰

Berdasarkan penelitian lapangan yang dilakukan oleh penulis, menunjukkan fakta bahwa yang dijadikan dasar pengaduan dan diterima oleh Kantor Pertanahan Kota Medan, selain bukti yuridis berupa bukti surat, sertipikat, surat ukur dan penguasaan secara turun-temurun, juga dapat berupa pengaduan lisan yang dilakukan oleh masyarakat. Pada pengaduan secara lisan diharuskan adanya hubungan hukum antara si pengadu dengan obyek tanah yang terkait.

B. Dasar Pelaksanaan

Pada dasarnya penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui 2 (dua) jalur yaitu, jalur Peradilan (Litigasi) dan jalur di luar Peradilan (Non litigasi). Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menyatakan bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa melalui prosedur yang disepakati para pihak yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsoliasi atau penilaian ahli. Meskipun penyelesaian melalui jalur di luar pengadilan keberadaannya sudah diakui, namun tidak jarang masih menimbulkan ketidakpuasan bagi para pihak yang bersengketa karena dalam proses pengambilan keputusan terdapat kontradiksi aturan dan disisi lain peran pengadilan masih dominan dalam menyelesaikan sengketa. Di samping itu belum ada penjelasan spesifik tentang cara penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi

⁸⁰ *Ibid.*

bagi para pihak yang mempunyai kepentingan⁸¹ sebagaimana sengketa di bidang lain, tanah dapat diselesaikan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

1. Penyelesaian secara langsung dengan jalan musyawarah.
2. Penyelesaian melalui Badan Peradilan, yaitu di ajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana, jika sengketanya mengenai penyelesaian tanah secara ilegal yang dimungkinkan oleh Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya atau melalui peradilan tata usaha negara. Pada umumnya semua sengketa pertanahan dapat diajukan ke pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Namun, bukan rahasia lagi apabila relatif banyak sengketa pertanahan yang penyelesaiannya melalui pengadilan dirasakan kurang efektif di samping memakan waktu dan biaya.⁸²

Pada dasarnya jalur litigasi merupakan *the last resort* atau *ultimum remedium*, yaitu sebagai upaya terakhir apabila penyelesaian sengketa secara perdamaian atau di luar pengadilan tidak berhasil menemukan titik temu atau jalan keluar. Sedangkan jalur nonlitigasi (*extra ordinary court*) merupakan mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan, tetapi menggunakan mekanisme yang hidup dalam masyarakat yang bentuk dan macamnya sangat bervariasi, seperti musyawarah, perdamaian dan lain-lain. Salah satu cara yang berkembang saat ini adalah melalui lembaga ADR (*Alternatif Dispute Resolution*). Sedangkan *Alternatif Dispute Resolution* ini diterjemahkan menjadi Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS). Ada juga yang menyebutnya sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Kooperatif (MPSSK).⁸³

Berkaitan dengan hal tersebut pihak Badan Pertanahan Nasional Kota

⁸¹ Hamidi dan Moh. Abdul latif, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Wilayah Madura Secara Mediasi Oleh Badan Pertanahan Nasional*, dalam *Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, Volume 12, Nomor 1, Juni 2021, hlm53-54.

⁸² Istijab, *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, dalam *WIDYA YURIDIKA Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 12

⁸³ Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2002), hlm. 11.

Medan mengungkapkan bahwasannya semua kasus pertanahan dapat diselesaikan di Pengadilan akan tetapi apabila kedua belah pihak dapat menyelesaikan sengketa/kasus pertanahan dengan cara perdamaian di Badan Pertanahan Nasional seperti BPN Kota Medan maka tidak perlu diselesaikan ke Pengadilan.⁸⁴

Penyelesaian sengketa melalui ADR secara pada awalnya dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam struktur organisasi BPN dibentuk 1 (satu) kedeputian, yakni Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Deputi). BPN telah pula menerbitkan Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan melalui Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007. Pada saat ini, ketentuan yang berlaku adalah berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang berada di wilayah hukumnya melalui cara Mediasi.

Menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020, penyelesaian kasus pertanahan dapat dilakukan melalui Mediasi. Hal tersebut diatur dalam Pasal 43 dan 44 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020, yaitu yang

⁸⁴ Hasil Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 18 Januari 2022, pukul 10:00 WIB.

berbunyi sebagai berikut :⁸⁵

Pasal 43 :

- (1) Penyelesaian Kasus dapat diselesaikan melalui Mediasi.
- (2) Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh dan atas inisiatif: a.Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersengketa; atau b. perorangan atau lembaga atas inisiatif pihak yang bersengketa.

Pasal 44 :

- (1) Pada prinsipnya Mediasi wajib dihadiri oleh para pihak/ prinsipal.
- (2) Dalam hal para pihak tidak dapat hadir karena alasan kesehatan dan/atau alasan lain yang sah, Mediasi dapat diwakili oleh kuasa yang diberi kewenangan untuk memutus dengan persetujuan oleh pihak yang bersengketa.
- (3) Dalam hal para pihak sudah diundang 3 (tiga) kali secara patut tetapi tidak hadir maka Mediasi dinyatakan gagal.
- (4) Dalam pelaksanaan Mediasi dapat menghadirkan ahli dan/atau instansi terkait dengan persetujuan para pihak.
- (5) Dalam hal Mediasi tercapai kesepakatan perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek Kasus untuk memperoleh putusan perdamaian.
- (6) Pelaksanaan hasil Mediasi terkait dengan administrasi pertanahan diajukan permohonan kepada Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dengan melampirkan:
 - a. putusan perdamaian;
 - b. akta perdamaian; dan
 - c. data/dokumen mengenai tanah objek Kasus.
- (7) Dalam hal Mediasi tidak menghasilkan kesepakatan dan/atau gagal maka Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan Penyelesaian Kasus.
- (8) Hasil Mediasi dituangkan dalam berita acara Pelaksanaan Mediasi yang berisi kesepakatan dan tindak lanjut dari Mediasi yang ditandatangani oleh Pejabat/ketua tim Penyelesaian/Mediator.
- (9) Format akta perdamaian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan Format Berita Acara Pelaksanaan Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) tercantum dalam Lampiran XIV dan Lampiran XV yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- (10) Tata cara Mediasi diatur lebih lanjut dengan Petunjuk Teknis.

⁸⁵ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganandan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Pada dasarnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Sehingga memang penyelesaian sengketa menggunakan Alternative Dispute Resolution (ADR) bukanlah hal yang baru di terapkan di dalam proses acara penyelesaian di Indonesia. Mekanisme beracara dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara mediasi dapat dilihat pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang menguraikan tahapannya sebagai berikut:

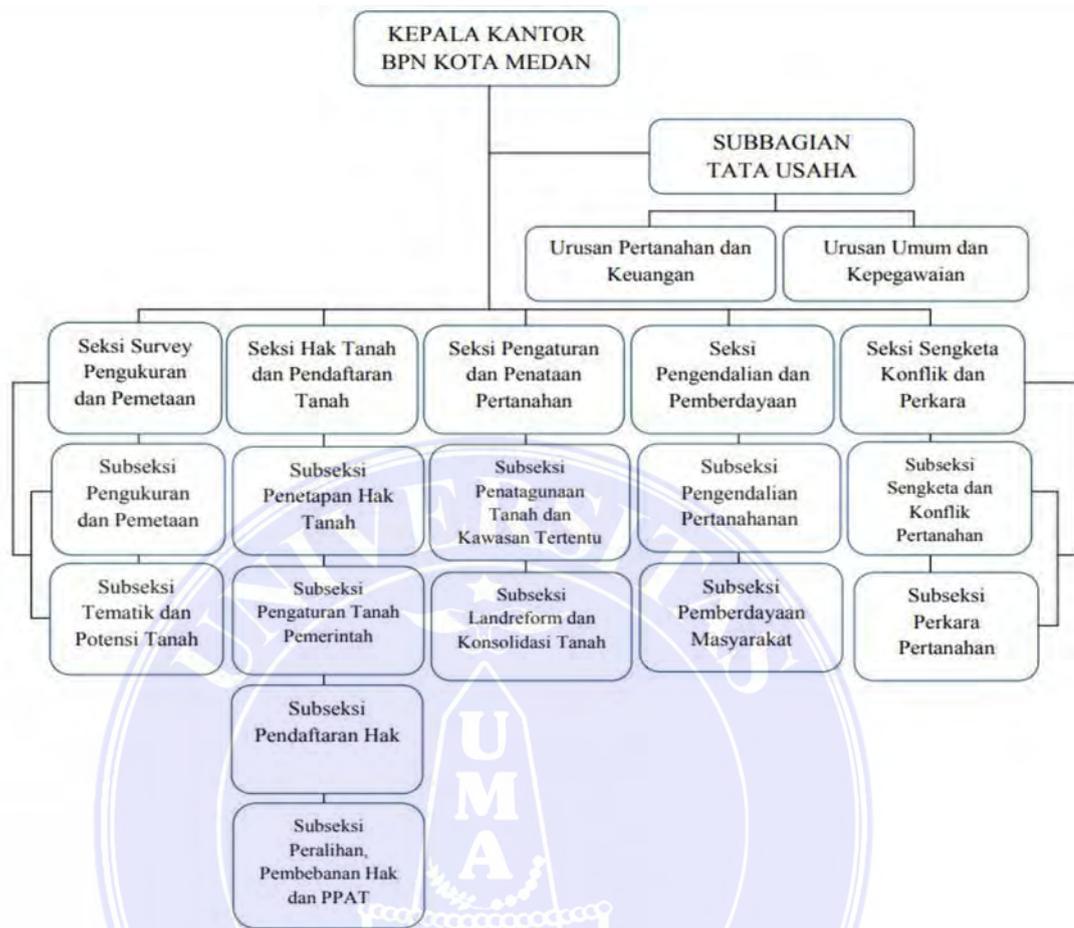
- a. Sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan Negeri.
- b. Penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diselesaikan dalam pertemuan langsung oleh para pihak dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dan hasilnya dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis.
- c. Dalam hal sengketa atau beda pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diselesaikan, maka atas kesepakatan tertulis para pihak, sengketa atau beda pendapat diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator.
- d. Apabila para pihak tersebut dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dengan bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator tidak berhasil mencapai kata sepakat, atau mediator tidak berhasil mempertemukan kedua belah pihak, maka para pihak dapat menghubungi sebuah lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa untuk menunjuk seorang mediator.
- e. Setelah penunjukan mediator oleh lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa, dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari usaha mediasi harus sudah dapat dimulai.
- f. Usaha penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui mediator sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) dengan memegang teguh kerahasiaan, dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari harus tercapai kesepakatan dalam bentuk tertulis yang ditandatangani oleh semua pihak yang terkait.
- g. Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan itikad baik serta wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dalam waktu paling

- lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan.
- h. Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) wajib selesai dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak pendaftaran.
 - i. Apabila usaha perdamaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sampai dengan ayat (6) tidak dapat dicapai, maka para pihak berdasarkan kesepakatan secara tertulis dapat mengajukan usaha penyelesaiannya melalui lembaga arbitrase atau arbitrase ad-hoc.⁸⁶

C. Mekanisme Mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan

Sebagaimana diketahui dari pembahasan sebelumnya di atas, salah satu Lembaga yang berperan aktif dalam melakukan penyelesaian sengketa tanah ialah Badan Pertanahan Nasional, khususnya yang berada di Kabupaten/Kota. Untuk itu perlu diketahui pula struktur organisasi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota, sehingga kita dapat memahami Badan Pertanahan Nasional bukan hanya kantor untuk mendaftarkan tanah semata, melainkan juga dapat menyelesaikan sengketa pertanahan. Struktur Organisasi BPN Kabupaten/Kota ialah sebagai berikut:

⁸⁶ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa



Gambar 3.2. Struktur Organisasi BPN Kabupten/Kota, Sumber: WordPress.com.

Penyelesaian sengketa tanah melalui jalur mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan ini ditangani oleh Subseksi Sengketa, Konflik dan Perkara yang berada di pengkoordinasian Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan. Subseksi ini mempunyai tugas yaitu melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan pencegahan, penanganan dan penyelesaian sengketa/konflik dan perkara pertanahan, serta analisis dan penyiapan usulan pembatalan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan atau hasil perdamaian, serta evaluasi dan pelaporan, sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 56 (a) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 38 tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Berdasarkan PERKABAN No. 3 Tahun 2011 tentang tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, BPN RI berperan aktif dalam penyelesaian kasus pertanahan, Hal mana diketahui karena berdasarkan PERKABAN tersebut, ada kalanya dibentuk tim khusus penyelesaian pertanahan yang terbentuk tidak hanya beranggotakan internal BPN saja, melainkan banyak juga yang melibatkan pihak lain seperti instansi pemerintah lainnya, perguruan tinggi, dan LSM. Pembentukan tim ini yang ditetapkan dalam Surat Keputusan (SK) untuk satu tahun waktu pelaksanaan dan/ atau pembentukan tim berdasarkan urgensi masalah pertanahan yang dihadapi saja. Namun, menyimpang dari ketentuan tersebut di atas, ada kalanya Kepala Kantor tidak selalu disertai dengan Surat Tugas khusus sebagaimana yang ditentukan dalam Perkaban No. 3 tahun 2011, karena sebagian besar beranggapan bahwa pelaksanaan tugas sebagai mediator oleh jajaran pejabat di bidang/seksi Penanganan Sengketa Konflik dan Perkara Pertanahan merupakan pelaksanaan daripada tugas pokok yang melekat padanya (*ex officio*).⁸⁷

Keputusan KaBPN No. 34 tahun 2007 menunjukkan bahwa yang diatur dalam Keputusan KaBPN No. 34 tahun 2007 lebih detail, sebagaimana dibawah ini:

1. Persiapan untuk mempertemukan kedua belah pihak
2. Undangan

⁸⁷ Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI, *Laporan Penelitian Peningkatan Peran Mediator dalam Kepastian Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan*, (Jakarta : BPN RI, 2013), hlm. 93.

3. Pelaksanaan kegiatan mediasi (Mengatasi hambatan hubungan antar pihak, hubungan personal antar pihak), Mencairkan suasana diantara kedua belah pihak yang bersengketa, suasana akrab, tidak kaku, Menjelaskan peran mediator)
4. Klarifikasi para pihak
5. Menyamakan pemahaman dan menetapkan agenda musyawarah
6. Identifikasi kepentingan
7. Penentuan opsi yang dipilih
8. Negosiasi akhir
9. Formalisasi kesepakatan.

Adapun Lampiran III Keputusan Kepala BPN RI No 57/KEP-3.43/I/2013

yang mengatur rincian tugas jabatan fungsional mediator yaitu:

1. Menerima hasil analisis masalah pertanahan.
2. Mempelajari hasil analisis masalah pertanahan sebagai bahan persiapan mediasi.
3. Mengumpulkan data pendukung fisik, administrasi dan yuridis sebagai bahan pendukung hasil analisis.
4. Mempersiapkan konsep undangan mediasi untuk para pihak.
5. Mempersiapkan dan melaksanakan gelar mediasi atas SKP pertanahan.
6. Membuat notulen, berita acara dan laporan hasil mediasi.
7. Melaksanakan tugas kedinasan yang diperintahkan atasan baik yang tertulis maupun lisan.

Dari ketiga pola pelaksanaan mediasi diatas, pada dasarnya ketiga pola tersebut dapat saling melengkapi sehingga dapat diperoleh rumusan pola yang lebih lengkap dan menunjang peran mediator dalam melaksanakan mediasi. Keberhasilan proses mediasi, sebenarnya sangat tergantung pada berapa lama para pihak dapat mencapai titik temu/ kesepakatan untuk mencapai masalahnya, keahlian mediator dalam memainkan perannya tentu akan berpengaruh terhadap berapa cepat kesepakatan dapat dicapai. Pelaksanaan mediasi sebagaimana dalam Perkaban 3/2011 yang memberi tenggat waktu enam bulan, namun terkadang pelaksanaannya dapat melebihi enam bulan sehingga membuat Kantor

Wilayah/Kantor Pertanahan akhirnya menyarankan para pihak untuk menempuh jalur litigasi.

Menurut David Spencer dan Michael Brogan dengan merujuk pada pandangan Ruth Carlton yang menyatakan bahwa terdapat 5 (lima) prinsip yang mendasari mediasi dan dikenal dengan nama lima dasar filsafat mediasi. Lima prinsip itu terdiri dari :⁸⁸

1. Prinsip kerahasiaan (*confidentiality*)

Prinsip ini berbeda dengan proses litigasi yang bersifat terbuka untuk umum. Proses mediasi tertutup bagi umum untuk menjaga kerahasiaan para pihak yang bersengketa. Mediasi hanya para pihak atau kuasa hukum dan mediator saja yang boleh menghadiri dan berperan dalam sesi - sesi mediasi, sedangkan pihak - pihak lain tidak boleh menghadiri sesi - sesi mediasi terkecuali atas izin para pihak yang bersengketa. Prinsip kerahasiaan ini sering menjadi daya tarik bagi para pihak, terutama kalangan pelaku bisnis untuk menempuh mediasi karena tidak menginginkan persoalan - persoalan yang mereka hadapi diketahui oleh publik

2. Prinsip sukarela (*volunteer*)

Dalam prinsip ini masing - masing pihak yang bertikai (*disputants*) datang ke mediasi atas kemauan diri sendiri secara sukarela dan tidak ada paksaan dari pihak luar. Prinsip kesukarelaan ini dibangun atas dasar bahwa orang akan mau bekerja sama untuk menemukan jalan keluar dari persengketaan

⁸⁸ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Perspektif hukum syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, (Jakarta:Kencana, 2009), hlm 28.

mereka bila mereka datang ketempat perundingan atas pilihan para pihak sendiri

3. Prinsip pemberdayaan (*empowerment*)

Pemberdayaan adalah kemampuan melakukan sesuatu atau kemampuan bertindak. Maka prinsip ini didasarkan pada asumsi bahwa orang yang mau datang ke mediasi sebenarnya mempunyai kemampuan untuk mengasosiasikan masalah mereka sendiri dan dapat mencapai kesepakatan yang mereka inginkan. Kemampuan mereka dalam hal ini harus diakui dan dihargai, oleh karena itu setiap solusi atau jalan penyelesaian sebaiknya tidak dipaksakan dari luar tetapi harus muncul dari pemberdayaan terhadap masing - masing pihak karena hal itu akan lebih memungkinkan bagi keduanya untuk menerimanya

4. Prinsip netralitas (*neutrality*)

Peran mediator dalam mediasi hanyalah memfasilitasi prosesnya saja. Mediator wajib memelihara ketidakberpihakannya terhadap para pihak. Dalam menjalankan tugasnya mediator dilarang untuk mempengaruhi ataupun mengarahkan para pihak untuk menghasilkan klausula yang memberikan keuntungan bagi salah satu pihak atau keuntungan pribadi mediator

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

Prinsip ini dikatakan solusi unik karena solusi yang dihasilkan dari proses mediasi tidak harus sesuai dengan hukum yang berlaku (legal) tetapi dihasilkan dari proses kreatifitas dan oleh karenanya hasilnya mungkin

akan lebih banyak mengikuti keinginan kedua belah pihak yang terkait erat dengan konsep pemberdayaan masing-masing pihak.

Secara mendasar seorang mediator berperan sebagai penengah yang membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapinya. Seorang mediator tentunya juga akan berperan membantu para pihak untuk meringkai persoalan yang ada agar menjadi masalah yang perlu dihadapi secara bersama. Selain itu, juga guna menghasilkan kesepakatan, sekaligus seorang mediator harus membantu para pihak yang bersengketa untuk merumuskan berbagai pilihan penyelesaian sengketa. Tentu saja pilihan penyelesaian sengketa harus dapat diterima dan memuaskan kedua belah pihak. Setidaknya peran utama yang mesti dijalankan seorang mediator adalah mempertemukan kepentingan-kepentingan yang saling berbeda, agar mencapai titik temu yang dapat dijadikan sebagai pangkal tolak pemecahan masalahnya.⁸⁹

Menurut Gary Goodpaster, mediator berfungsi dalam membantu para pihak memprioritaskan persoalan-persoalan dan menitikberatkan pembahasan mengenai tujuan dan kepentingan umum. Mediator akan sering bertemu dengan para pihak secara pribadi. Sebagai wadah informasi antara para pihak, mediator akan mempunyai lebih banyak informasi mengenai sengketa dan persoalan-persoalan dibandingkan para pihak dan akan mampu menentukan apakah terdapat dasar-dasar bagi terwujudnya suatu kesepakatan.⁹⁰

⁸⁹ Andi Sitti Saidah Nurfaradiba, dkk, *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 • Volume 1 Number 2, April 2018, hlm. 163.

⁹⁰ Gary Goodpaster, *Tinjauan terhadap penyelesaian Sengketa dalam Seri Dasar-dasar Hukum Ekonomi Arbitrase di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 16

Selanjutnya Gary Goodpaster, mengemukakan peran mediator menganalisis dan mendiagnosis suatu sengketa tertentu dan kemudian mendesain serta mengendalikan proses serta intervensi lain dengan tujuan menuntun para pihak untuk mencapai suatu mufakat sehat. Diagnosis sengketa penting untuk membantu para pihak mencapai mufakat. Peran penting mediator itu:

- a. Melakukan diagnosis konflik;
- b. Identifikasi masalah serta kepentingan-kepentingan kritis;
- c. Menyusun agenda;
- d. Memperlancar dan mengendalikan komunikasi;
- e. Mengajar para pihak dalam proses keterampilan tawar-menawar;
- f. Membantu para pihak mengumpulkan informasi penting;
- g. Penyelesaian masalah untuk menciptakan pilihan-pilihan;
- h. Diagnosis sengketa untuk memudahkan penyelesaian problem.⁹¹

Menurut Fuller salah seorang pakar hukum menyebutkan bahwa fungsi dari seorang mediator ada 7, yakni:⁹²

- a) Sebagai “katalisator”, mengandung pengertian bahwa kehadiran mediator dalam proses perundingan mampu mendorong lahirnya suasana yang konstruktif bagi diskusi.
- b) Sebagai “pendidik”, berarti seorang harus berusaha memahami aspirasi, prosedur kerja, keterbatasan politis, dan kendala usaha dari para pihak.
- c) Sebagai “penerjemah”, berarti mediator harus berusaha menyampaikan dan merumuskan usulan pihak yang satu kepada pihak yang lainnya melalui bahasa atau ungkapan yang baik dengan tanpa mengurangi sasaran yang dicapai oleh pengusul.
- d) Sebagai “nara sumber” berarti seorang mediator harus mendayagunakan sumber-sumber informasi yang tersedia.
- e) Sebagai “penyandang berita jelek”, berarti seorang mediator harus menyadari bahwa para pihak dalam proses perundingan dapat bersikap emosional. Untuk itu, mediator harus mengadakan pertemuan terpisah dengan pihak-pihak terkait untuk menampung berbagai usulan.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 253-254

⁹² Suyud Margono, *Alternative Dispute Resolution (ADR) dan Arbitrase*, (Jakarta :Ghalia Indonesia, 2004).hlm. 110

- f) Sebagai “agen realitas”, berarti mediator harus berusaha memberikan pengertian secara jelas kepada salah satu pihak bahwa sasarannya tidak mungkin/ tidak masuk akal tercapai melalui perundingan.
- g) Sebagai “kambing hitam”, berarti seorang mediator harus siap disalahkan, misalnya dalam membuat kesepakatan hasil perundingan.

Mengenai kewajiban mediator, Ketua MARI telah mengeluarkan Pedoman Perilaku Mediator, yang ditetapkan pada tanggal 11 Pebruari 2010, dalam bab II pasal 4 bahwa:

- 1) mediator wajib menyelenggarakan proses mediasi sesuai dengan prinsip penentuan diri sendiri oleh para pihak,
- 2) mediator wajib memberitahu para pihak pada pertemuan lengkap pertama bahwa semua bentuk keputusan atau penyelesaian yang diambil dalam proses mediasi memerlukan persetujuan para pihak,
- 3) mediator wajib menjelaskan kepada para pihak pada pertemuan lengkap pertama tentang pengertian dan prosedur mediasi, pengertian kaukus dalam proses mediasi serta peran mediator,
- 4) mediator wajib menghormati para pihak, antara lain hak untuk konsultasi dengan penasehat hukumnya atau para ahli atau hak untuk keluar dari proses mediasi,
- 5) mediator wajib menghindari penggunaan ancaman, tekanan atau intimidasi dan paksaan terhadap salah satu atau kedua belah pihak untuk membuat keputusan,
- 6) mediator wajib menjaga kerahasiaan informasi yang terungkap di dalam proses mediasi,
- 7) mediator wajib memusnahkan

Garry Goodpaster berpendapat mediasi tidak selalu dapat diterapkan terhadap suatu sengketa, atau tidak selalu diperlukan untuk menyelesaikan semua persoalan dalam sengketa tertentu. Mediasi akan berhasil dan berfungsi dengan baik bilamana sesuai dengan syarat-syarat, antara lain para pihak mempunyai kekuatan tawar menawar yang sebanding, terdapat persoalan yang memungkinkan

terjadinya pertukaran (*trades off*), terdapat urgensi atau batas waktu untuk menyelesaikan.⁹³

Mediator dalam pelaksanaan mediasi di BPN tentunya dilaksanakan oleh pejabat BPN, Abdul Malik berpendapat bahwa sebaiknya seorang mediator adalah pihak yang ditunjuk/telah disertipikat, mediator adalah orang yang mempunyai kemampuan di bidang hukum dan teknis pertanahan namun tentu sesuai dengan tupoksi yang melekat maka harusnya diutamakan dari bidang/seksi Penanganan Sengketa Konflik Dan Perkara Pertanahan.⁹⁴

Terkait dengan peraturan yang menyebutkan bahwa setiap mediator harus mendapatkan sertifikasi dari lembaga yang telah ditunjuk dan diakreditasi oleh Mahkamah Agung (MA) setelah mengikuti pelatihan oleh lembaga tersebut, maka mediator yang menangani kasus pertanahan di BPN melakukan fungsi mediasi sesuai dengan tugas dan fungsinya, sehingga sertipikat bukanlah keharusan. Hal yang sama juga berlaku di Pengadilan, jika dalam wilayah pengadilan yang bersangkutan tidak ada mediator yang bersertifikat, semua hakim pada pengadilan yang bersangkutan dapat ditempatkan dalam daftar mediator.

Penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi sebagaimana diuraikan di atas berdasarkan Bab IV Pasal 43 dan Pasal 44 Peraturan Menteri Agraria Nomor 21 Tahun 2020. Terkait kedudukan hukum BPN sebagai instansi yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pertanahan melalui metode mediasi, pihak BPN Kota Medan pula telah menjelaskan bahwa dalam melakukan

⁹³ Gary Goodpaster, *Op. Cit.* hlm. 235

⁹⁴ Hasil Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 18 Januari 2022, pukul 11:00 WIB.

penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme mediasi dimana BPN selaku mediator dan BPN mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka (para pihak yang bersengketa).⁹⁵

1. Apabila para pihak bersedia untuk dilakukan Mediasi, maka mediasi dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak.
2. Pelaksanaan Mediasi dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari.
3. Dalam hal Mediasi tidak dapat dihadiri oleh salah satu pihak yang berselisih, pelaksanaannya dapat ditunda agar semua pihak yang berselisih dapat hadir.
4. Apabila setelah diundang 3 (tiga) kali secara patut pihak yang berselisih tidak hadir dalam Mediasi, maka Mediasi batal dan para pihak dipersilahkan menyelesaikan Sengketa atau Konflik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Pelaksanaan Mediasi dicatat dalam notulensi dan hasil pelaksanaan Mediasi dituangkan dalam Berita Acara Mediasi yang memuat: pokok masalah, kronologi, uraian masalah dan hasil mediasi.
6. Berita Acara Mediasi ditandatangani oleh Pejabat Kementerian, Kantor Wilayah BPN dan/atau Kantor Pertanahan, Mediator dan para pihak.
7. Dalam hal Mediasi menemukan kesepakatan, dibuat Perjanjian Perdamaian berdasarkan berita acara mediasi yang mengikat para pihak

⁹⁵ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 18 Januari 2022, pukul 10:00 WIB.

8. Perjanjian Perdamaian didaftarkan pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat.
9. Dalam hal salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi atau mediasi batal karena sudah 3 (tiga) kali tidak memenuhi undangan atau telah melampaui waktu, Kepala Kantor Pertanahan membuat surat pemberitahuan kepada pihak pengadu bahwa pengaduan atau mediasi telah selesai disertai dengan penjelasan

Selain yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 21 Tahun 2020, terdapat Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penangan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan Nomor 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Tahapan Mediasi. Adapun prosedur atau proses mediasi secara terinci yang ada di Kantor Pertanahan Kota Medan adalah sebagai berikut :⁹⁶

a. Pengaduan

Pengaduan yang disampaikan ke Kantor Pertanahan Kota Medan dapat berupa pengaduan secara tertulis, melalui loket pengaduan, kotak surat, atau website kementerian. Pengaduan tersebut harus dilampiri dengan fotokopi identitas pengadu, fotokopi penerima kuasa dan surat kuasa apabila dikuasakan, serta data pendukung atau bukti - bukti yang terkait dengan pengaduan. Pengaduan ini paling sedikit memuat identitas pengadu dan uraian singkat kasus. Setelah pengaduan diterima oleh petugas yang bertanggung jawab dalam menangani pengaduan, maka petugas

⁹⁶ Permen Nomor 11 Tahun 2016 jo. Petunjuk Teknis Nomor: 05/Juknis/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi.

melakukan pemeriksaan berkas pengaduan tersebut. Pengaduan yang telah memenuhi syarat diterima langsung melalui loket pengaduan maka kepada pihak pengadu akan diberikan surat tanda penerimaan pengaduan. Pengaduan tersebut diregister dalam buku register induk selanjutnya diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk mendisposisi kepada Kepala Subseksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara untuk mempelajari kelengkapan administrasi atas pengaduan yang dimaksud.

b. Menelaah

Pengaduan yang telah diadministrasikan maka selanjutnya ditangani oleh pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani sengketa, konflik dan perkara pada Kantor Pertanahan Kota Medan. Subseksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara selanjutnya melakukan pengumpulan data. Adapun data yang dikumpulkan yaitu berupa:

- Data fisik dan data yuridis;
- Putusan peradilan, berita acara pemeriksaan dari Kepolisian Negara RI, Kejaksaan RI, Komisi Pemberantas Korupsi atau dokumen lainnya yang dikeluarkan oleh lembaga/instansi penegak hukum;
- Data yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat yang berwenang;
- Data lainnya yang terkait dan dapat mempengaruhi serta memperjelas duduk persoalan sengketa dan konflik dan/atau;
- Keterangan saksi.

Setelah pelaksanaan kegiatan pengumpulan data tersebut dikumpulkan pejabat yang bertanggung jawab dalam menangani sengketa, konflik dan

perkara melakukan analisis. Analisis ini dilakukan untuk mengetahui pengaduan tersebut merupakan kewenangan kementerian atau bukan kewenangan kementerian. Sengketa atau konflik yang menjadi kewenangan kementerian yaitu meliputi:

- 1) Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran pemetaan dan/atau perhitungan luas;
- 2) Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan/atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat;
- 3) Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
- 4) Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
- 5) Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan;
- 6) Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- 7) Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
- 8) Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
- 9) Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
- 10) Penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau
- 11) Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil pengumpulan data dan analisis tersebut pejabat yang bertanggung jawab dalam mengani sengketa, konflik dan perkara melakukan pengkajian. Pengkajian dilakukan untuk mengetahui pokok

masalah, penyebab terjadinya, potensi dampak, alternatif penyelesaian dan rekomendasi penyelesaian sengketa atau konflik. Melaksanakan pengkajian dilakukan pemeriksaan lapangan. Pengkajian ini dilakukan terhadap kronologi sengketa atau konflik dan data yuridis, data fisik dan data pendukung lainnya.

Setelah menerima hasil pengumpulan data dan hasil analisis Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan memerintahkan pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik dan perkara untuk menindaklanjuti proses penyelesaian.

c. Pemanggilan

Pemanggilan para pihak yang bersengketa untuk melakukan proses mediasi yang akan dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kota Medan. Pemanggilan para pihak dilakukan dengan mengirim undangan kepada para pihak. Jika salah satu pihak menolak untuk dilakukannya mediasi atau mediasi batal karena sudah 3 (tiga) kali tidak memenuhi undangan atau telah melampaui waktu 30 hari, maka Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan membuat surat pemberitahuan kepada pihak pengadu bahwa pengaduan atau mediasi telah selesai disertai dengan penjelasan.

d. Upaya Mediasi

Apabila para pihak bersedia melakukan mediasi maka mediasi dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak. Pelaksanaan mediasi ini dilakukan paling lama 30 hari. Adapun kegiatan mediasi ini yang dilakukan yaitu:

- Mengatasi hambatan hubungan antar para pihak (mediator hubungan personal antar pihak)
- Mencairkan suasana diantara kedua belah pihak yang bersengketa, suasana akrab dan tidak kaku.
- Penjelasan peran mediator.

Dalam penjelasan mediator ini menjelaskan:

- (1) Bahwa sebagai pihak ketiga yang tidak memihak (berkedudukan netral).
 - (2) Kehendak para pihak tidak dibatasi.
 - (3) Kedudukan para pihak dan kedudukan mediator sendiri harus netral.
 - (4) Menegaskan mengenai kesediaan para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui mediasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan.
 - (5) Dalam hal - hal tertentu berdasarkan kewenangannya, mediator dapat melakukan intervensi/campur tangan dalam proses mencari kesepakatan yang hendak dicapai sesuai dengan hukum pertanahan. Hal ini perlu dipahami oleh para pihak agar tidak menimbulkan dugaan apriori.
- Klarifikasi para pihak:
 - (1) Para pihak mengetahui kedudukannya

- (2) Dikondisikan tidak ada rasa apriori pada salah satu pihak/kedua belah pihak dengan objektivitas penyelesaian sengketa, kedudukan, hak dan kewajiban sama
- (3) Masing-masing berhak memberikan dan memperoleh informasi/data yang disampaikan lawan.
- (4) Para pihak dapat membantu atau meminta klarifikasi dari lawan dan wajib menghormati pihak lainnya.
- (5) Pengaturan pelaksanaan mediasi
- (6) Dari permulaan mediasi telah disampaikan aturan - aturan mediasi yang harus dipatuhi oleh semua pihak yang terlibat dalam mediasi.

Aturan tersebut diantara lain untuk menentukan:

- Apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan mediator
- Aturan tata tertib diskusi dan negosiasi
- Pemanfaatan dari kaukus. Kaukus adalah pertemuan antara mediator dengan salah satu pihak dimana isi pembicaraan bersifat rahasia bagi para pihak lain. Kaukus bisa dilakukan dengan salah satu pihak dan pengacaranya atau dengan salah satu pihak. Hal ini dilakukan jika perundingan sulit diselesaikan.

4. Pemberian waktu untuk berpikir dan sebagainya.

- Menyamakan pemahaman dan penetapan agenda musyawarah:

- (1) para pihak diminta untuk menyampaikan permasalahannya serta opsi-opsi alternatif penyelesaian yang ditawarkan, sehingga ditarik

benang merah permasalahannya agar proses negosiasi selalu terfokus pada persoalan (isu) tersebut.

(2) Menetapkan agenda musyawarah

- setelah persoalan yang dapat menimbulkan mis interpretasi diatasi, kemudian ditentukan agenda yang perlu dibahas (setelah diketahui persoalan yang melingkupi sengketa).
- Agenda musyawarah bermaksud agar proses musyawarah, diskusi, negosiasi dapat terarah dan tidak melebar/keluar dari fokus persoalan mediator harus menjaga momen pembicaraan sehingga tidak terpancing atau terbawa/larut oleh pembicaraan para pihak.
- Mediator menyusun acara/agenda diskusi yang mencakup substansi permasalahan, alokasi waktu, jadwal pertemuan berikutnya yang perlu memperoleh persetujuan para pihak.

• Pemecahan/Pemetaan Masalah

Pemecahan/pemetaan masalah ini dilakukan dengan:

- (1) Mengetahui dan mengkaji identifikasi kepentingan para pihak untuk menentukan pokok masalah sebenarnya.
- (2) Pengumpulan opsi - opsi sebagai alternatif yang diminta kemudian dilakukan generalisasi alternatif tersebut sehingga terdapat hubungan antar alternatif dengan permasalahannya, dengan generalisasi terdapat kelompok opsi yang tidak dibedakan dari

siapa, tetapi bagaimana cara menyelesaikan opsi tersebut melalui negosiasi, maka proses negosiasi lebih mudah.

- (3) Tawar menawar (negosiasi) terhadap opsi - opsi, hal ini dapat berlangsung alot dan tertutup kemungkinan dapat terjadi dead-lock. maka mediator harus menggunakan sesi pribadi (periode session atau kansus). Ada pun hasil dari tawar menawar ini adalah serangkaian daftar opsi yang dapat dijadikan alternatif penyelesaian sengketa yang bersangkutan.
- (4) Mengkaji berbagai opsi untuk tiap masalah. Opsi adalah sejumlah tuntutan dan alternatif penyelesaian terhadap sengketa dalam suatu mediasi.
- (5) Menentukan menerima atau menolak opsi tersebut.
- (6) Membahas tiap opsi mengenai untung dan rugi
- (7) Para pihak dapat konsultasi pada pihak ketiga misalnya: pengacara, para ahli mengenai opsi - opsi tersebut.
- (8) Hasil dari kegiatan ini berupa putusan mengenai opsi yang diterima kedua belah pihak, namun belum final dan harus dibicarakan lebih lanjut.

e. Negosiasi akhir

Para pihak melakukan negosiasi final yaitu klarifikasi ketegasan mengenai opsi-opsi yang telah disepakati bagi penyelesaian sengketa dimaksud. Hasil dari tahap ini adalah putusan penyelesaian sengketa yang merupakan

kesepakatan para pihak yang bersengketa. Kesepakatan tersebut pada pokoknya berisi opsi yang diterima, hak dan kewajiban para pihak.

f. Kesepakatan

Setiap kegiatan mediasi dituangkan dalam Berita Acara Mediasi. Kesepakatan para pihak dituangkan dalam perjanjian tertulis, dan ditandatangani oleh para pihak dan mediator. Jika para pihak diwakili kuasa hukum harus ada pernyataan tertulis dari para pihak yang berisi persetujuan atas kesepakatan tersebut.

Kesepakatan perdamaian dapat dikuatkan dengan akta perdamaian sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat para pihak. Akta perdamaian ini dibuat dihadapan notaris. Perjanjian perdamaian didaftarkan pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Setiap mediasi perlu dibuat laporan hasil mediasi yang berlangsung. Jika pada proses mediasi yang telah dilakukan tidak mencapai kata sepakat, maka para pihak mempunyai dan diberikan hak untuk mengajukan permasalahan sengketa tersebut kemuka pengadilan.

Pada dasarnya mediasi ini menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan merupakan cara Penyelesaian Kasus melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai

kewenangannya dan/atau mediator pertanahan. Sehingga dipahami mekanisme penyelesaian sengketa tanah oleh kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Medan dengan cara mediasi di atas merupakan bagian dari karakteristik masyarakat Indonesia. Hal ini karena dengan cara-cara musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan hal yang lazim, untuk kasus-kasus pertanahan yang bersifat perdata dalam arti luas, yakni yang tidak menyangkut aspek administrasi dan pidana, sepanjang para pihak menghendaki cara-cara mediasi, maka hal itu dapat ditempuh.⁹⁷

Menurut Christopher W. Moore Ada beberapa tipologi mediator yaitu :⁹⁸

1. Mediator Hubungan Sosial (*Social Network Mediators*)

Mediator ini berperan dalam sebuah sengketa atas dasar adanya hubungan sosial antara mediator dan para pihak yang bersengketa, misalnya apabila terjadinya sengketa antara rekan kerja dan teman usaha. Tipe mediator hubungan sosial ini sering ditemui dalam masyarakat, alim ulama. Orang-orang tersebut pada umumnya memiliki wibawa atau karisma serta disegani oleh masyarakat setempat, semua nasehat atas perkataannya dipercaya atau dituruti oleh masyarakat sehingga kadangkala terselesainya konflik terlalu dilatarbelakangi adanya rasa segan atau bahkan rasa takut.

2. Mediator Autoritatif (*Authoritative mediators*)

Mediator ini berusaha membantu pihak - pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan perbedaan - perbedaan dan memiliki posisi yang kuat sehingga mereka memiliki potensi atau kapasitas untuk mempengaruhi

⁹⁷ Istijab, *Op. Cit.* Hlm. 15.

⁹⁸ Christopher W. Moore, dalam Abdul Hakim, *Penyelesaian Sengketa (Alternatif Dispute Resolution)*, hlm 63-66.

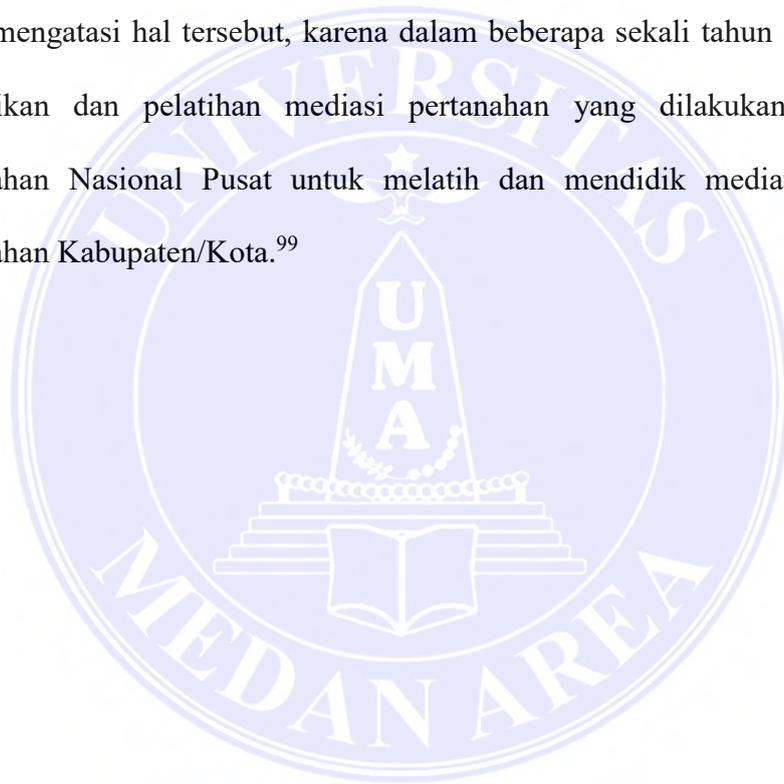
hasil akhir dari sebuah proses mediasi. Mediator autoritatif dalam menjalankan perannya tidak menggunakan kewenangan atau pengaruhnya, karena didasari pada keyakinan atau pandangan bahwa pemecahan yang terbaik terhadap sebuah kasus bukanlah ditentukan oleh dirinya selaku pihak yang berpengaruh, melainkan harus dihasilkan oleh upaya pihak - pihak yang bersengketa.

3. Mediator Mandiri (*Independent Mediators*)

Mediator ini dapat menjaga jarak antar pihak maupun dengan persoalan yang tengah dihadapi. Mediator mandiri dianggap paling baik atau profesional bila dibandingkan mediator hubungan sosial dan autoritatif, karena mediator mandiri tidak memiliki hubungan, baik secara langsung maupun tak langsung dengan para pihak yang bersengketa. Pada umumnya orang - orang yang menjadi mediator mandiri bersifat profesional, dia akan melayani para pihak dan tidak mempunyai sumber daya untuk memantau pelaksanaan kesepakatan.

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur mediasi pada Kantor Pertanahan Kota Medan mempunyai tipe mediator yaitu mediator *authoritative*, karena mediator di Kantor Pertanahan Kota Medan hanyalah berusaha membantu para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan perbedaan - perbedaan pendapat oleh para pihak yang bersengketa. Hasil akhir mediasi mediator ini memiliki posisi yang kuat untuk menentukan hasil akhir mediasi dengan menawarkan beberapa opsi jalan keluar untuk menyelesaikan sengketa para pihak.

Kantor Pertanahan Kota Medan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pertanahan mempunyai taktik - taktik dalam mengatasi hambatan hubungan antar para pihak agar para pihak mau menyelesaikan persengketaannya melalui proses mediasi. Apalagi dalam mediasi sering sekali ditemui perdebatan yang panjang antara para pihak namun mediator tidak akan sulit untuk mengatasinya, karena mediator di Kantor Pertanahan Kota Medan sudah dilatih untuk mengatasi hal tersebut, karena dalam beberapa sekali tahun akan diadakan pendidikan dan pelatihan mediasi pertanahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Pusat untuk melatih dan mendidik mediator di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁹⁹



⁹⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Abdul Malik, selaku Analis Hukum Pertanahan Pada Kantor Pertanahan Kota Medan, dilakukan pada tanggal 19 Januari 2022, pukul 10:00 WIB.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan atas hal-hal yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut.

A. Kesimpulan

1. Tipologi sengketa pertanahan yang terjadi di kota Medan dapat terjadi, yaitu Penguasaan dan pemilikan tanah, yang antara lain disebabkan: buta hukum pertanahan, tidak menguasai objek tanah, pewarisan; Prosedur penetapan hak dan pendaftaran tanah, yang antara lain disebabkan: masih adanya sengketa atau hilangnya dokumen dalam proses penerbitan; Batas dan/atau letak bidang tanah, yang antara lain disebabkan: tidak adanya/tidak mengetahui patok tanah (batas tanah); Tanah objek *land reform*, yang antara lain disebabkan: Terdapatnya surat tumpang tindih dengan surat terdahulu; Pengadaan tanah, yang antara lain disebabkan: Tidak adanya kesepakatan antara Pemilik Tanah terdahulu dengan nominal harga Ganti Rugi; dan Pelaksanaan putusan pengadilan, yang antara lain disebabkan: Masih adanya upaya hukum yang lain diatas objek tanah yang belum selesai, dan gugatan terus menerus diatas objek tanah.
2. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi oleh Kantor Pertanahan Kota Medan berpedoman pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan bertalian dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk

Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan Jo. Petunjuk teknis No. 05/Juknis/ d.v/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi. Peraturan-peraturan tersebut pada pokoknya mengatur mekanisme penyelesaian sengketa melalui mediasi, yang mana proses mediasi ini merupakan proses penyelesaian berdasarkan prinsip *win-win solution* yang diharapkan penyelesaiannya dapat memuaskan dan diterima semua pihak.

3. Kendala dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek, yaitu: *Pertama*, substansi hukum: terkait masalah kriteria mediator, ketidakpastian hukum kesepakatan mediasi, peran kantor pertanahan yang terbatas, dan tidak ada sanksi bagi para pihak yang tidak beritikad baik. *Kedua*, struktur hukum: terkait kesiapan SDM yang mumpuni, sehingga dapat meminimalisir kesalahan-kesalahan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Agraria dan Tata Ruang Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. *Ketiga*, kultur hukum: terkait mediasi sengketa pertanahan yang kurang diminati, itikad buruk dalam mengikuti mediasi, Kesenjangan (perbedaan latar belakang) sosial antar para pihak.

B. Saran

1. Perbaiki dari sisi peraturan perundang-undangan, yaitu terkait pedoman pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang integral dan komprehensif. Integral artinya, tidak aturan yang saling

bertentangan antara satu dan lainnya baik secara vertikal maupun horizontal, yang notabene harus mengukuhkan kantor pertanahan sebagai pelaksana penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang kesempatannya bersifat final dan mengikat. Komprehensif artinya, aturan pelaksanaan harus mengatur dari hulu ke hilir, sejak proses pendaftaran sampai kepada pelaksanaan putusan.

2. Perbaiki dari sisi sumber daya manusia (*peace maintenance*), dalam hal ini mediator yang memiliki kapasitas dan kualitas yang mumpuni dalam melaksanakan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi di Kantor Pertanahan Kota Medan, dengan cara melakukan rekrutmen dengan menerapkan meritisasi yang dibarengi dengan pendidikan yang linear sesuai kebutuhan penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi. Tidak sampai disitu juga harus disiapkan aturan untuk melakukan analisis dan evaluasi kinerja mediator yang ada.
3. Perbaiki dari sisi kultur hukum, dalam hal ini peningkatan kesadaran hukum masyarakat, yang salah satunya dapat ditempuh dengan melakukan penyuluhan hukum yang sasaran utamanya adalah peningkatan citra warga masyarakat terhadap hukum. Secara formal keberhasilan kegiatan penyuluhan hukum dapat diidentifikasi dengan diterbitkannya berbagai peraturan hukum yang menjadi landasan operasional kegiatan penyuluhan hukum, seperti Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. M-01.PR.08.10 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. M-01.PR.08.10 Tahun 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A Bazar Harahap Dkk, *Tanah Ulayat Dalam Sistem Pertanahan Nasional*, (Jakarta : Sandipeda, 2005).
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004).
- Ali Achmad Chomzah, *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah*, (Bandung: Alumni, 2002).
- Angger Sigit, Erdha Widayanto, *Awas Jangan Beli Tanah Sengketa*, (Yogyakarta:Pustaka Yustisia, 2015).
- Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta:Lembaga Perberdayaan Hukum Indonesia, 2005).
- Bambang Sutiyo, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta: Gama Media, 2008).
- Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung:PT. Citra Aditya Bhakti, 2001).
- Bernard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012).
- Christoper W.Moore, dalam Abdul Hakim, *Penyelesaian Sengketa (Alternatif Dispute Resolution)*.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986).
- Dirman, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, (Jakarta : JB. Volters, 1958).
- Fingli A. Wowor, “Fungsi Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah”. dalam *Jurnal Lex Privatum*, Volume II, Nomor 2, April 2014.

- Gary Goodpaster, *Tinjauan terhadap penyelesaian Sengketa dalam Seri Dasar-dasar Hukum Ekonomi Arbitrase di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1995).
- H.L.A. Hart, Konsep Hukum “The Concept of Law”, Terj. M. Khozim, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusa Media, 2009).
- H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta:Sinar Grafika, 2015).
- Hans Kelsen, “*General Theory of Law and State*”, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, (Bandung : Nusa Media, 2011).
- I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, (Jawa Timur: Setara Press, 2013).
- Jimmy Joses Sembiring,, *Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi, & Arbitrase)*, (Jakarta :Visimedia, 2011).
- Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengeadilan (Negoisasi, Mediasi, Konsultasi dan Arbitrase)*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,2001).
- Kahar Masyhur, “Membina Moral dan Akhlak”, (Jakarta : Kalam Mulia, 1985).
- Lawrence M. Friedman, *Hukum America: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Tetanusa, 2001).
- Lawrence M. Friedman; *The Legal System; A Social Scince Prespective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975).
- M. Yahya Harahap, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1997).
- Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Anak dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, cet. Ke-1, (Bandung: Refrika Aditama, 2008).
- Maria S.W. Sumardjono et al., *Mediasi Sengketa Tanah*, (Jakarta: Kompas,2008).
- Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin Modern dalam Corporate Low dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2003).
- Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2002).

- Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI, *Laporan Penelitian Peningkatan Peran Mediator dalam Kepastian Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan*, (Jakarta : BPN RI, 2013).
- Rahmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003).
- Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta: Tugujogja Pustaka, Edisi Revisi, 2005).
- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2007).
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1979).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Depok: Universitas Indonesia Press, 1994).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1989).
- Suhrawardi K. Lunis,. “Etika Profesi Hukum”, Cetakan Kedua,(Jakarta : Sinar Grafika, 2000).
- Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: PT. Teleaga Ilmu Indonesia, 2009).
- Suyud Margono, *Alternative Dispute Resolution (ADR) dan Arbitrase*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 2004).
- Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Perspektif hukum syariah,Hukum Adat dan Hukum Nasional*, (Jakarta:Kencana, 2009).
- Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010).
- Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2015).
- Winahyu Erwiningsih dan Fakhrisya Zalili Sailan, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, (Malang: Inteligencia Media, 2018).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Permendagri nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Petunjuk Teknis Nomor: 05/Juknis/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

MAKALAH dan JURNAL

Achmad Chulaemi, *Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan*, (Semarang: Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 1 FH UNDIP, 1992).

Andi Sitti Saidah Nurfaradiba, dkk, *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 • Volume 1 Number 2, April 2018.

Jamil Anshari, *Mengungkap Permasalahan Pertanahan di Propinsi Sumatera Utara*, Makalah pada Kuliah Bedah Kasus Hukum pada Fakultas Hukum UNPAB Medan, 27-6-2003.

- Hamidi dan Moh. Abdul latif, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Wilayah Madura Secara Mediasi Oleh Badan Pertanahan Nasional*, dalam *Yudisia: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, Volume 12, Nomor 1, Juni 2021.
- Hizkia Natasha Hutabarat, dkk, *Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah*, dalam *PATIK: Jurnal Hukum*, Volume 10, Nomor 01, April 2021.
- Istijab, *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, dalam *WIDYA YURIDIKA Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2018.
- T.M. Luthfi Yazid, “Penyelesaian Sengketa Melalui ADR”, dalam *Jurnal Hukum Lingkungan*, Tahun III No. 1/ 1996.
- Maharani Nurdin, *Akar Konflik Pertanahan di Indonesia*. *Jurnal Hukum POSITUM* Vol. 3, No. 2, Desember 2018.
- Pahlefi, *Analisis Bentuk-bentuk Sengketa Hukum Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-undangan di Bidang Agraria*. *Jurnal Hukum Universitas Jambi*. Vol. 25, 2014, No. 1.
- Sahnan, dkk, *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, dalam *Jurnal IU: Kajian Hukum dan Keadilan*, Volume 7, Nomor 3 Desember 2019.
- Sri Harjati, *Restrukturasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional*”, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Universitas Airlangga, Surabaya, 5 Maret 2005.
- Tjetjep Samsuri, *Kajian Teori, Kerangka Konsep dan Hipotesis Penelitian*, (Makalah di sampaikan pada semilokaPenyusunan Program PLSP Pamong Belajar dan Staf Administrasi Balai Pengembangan Kelompok Belajar Sumatera Barat, Tanggal 26 Mei s.d. 23 Juni 2003).

INTERNET

- Artikelsiana, 5<http://www.artikelsiana.com/2015/01/pengertian-keadilan-macam-macam-keadilan.html>, diakses pada 23 Desember 2021.
- Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja (LKj) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2020*, diunduh melalui Website <https://www.atrbpn.go.id/?menu=lkj>, pada tanggal 10 Juni 2021.

Badan Pertanahan Nasional, Laporan Kinerja Direktorat Penanganan Sengketa Pertanahan tahun 2020, diunduh melalui website <https://www.atrbpn.go.id/?menu=baca&kd=kM1jcMp9oGQNvIgnbKUMINxf6LIGIY6jRUd4VuMj+5Yx7JOgbMLZPrksmljR6WQm>, di akses pada tanggal 20 Desember 2021.

Direktorat Keterpaduan Infrastruktur Permukiman, *Bantuan Teknis RPI2JM Kota Medan 2015 -2019 Dalam Implementasi Kebijakan Keterpaduan Program Bidang Cipta Karya*, https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/#, diakses pada tanggal 10 Februari 2022.

Herman, *KPA Catat 207 Konflik Agraria Sepanjang 2021*, <https://www.beritasatu.com/ekonomi/875603/kpa-catat-207-konflik-agraria-sepanjang-2021>, diakses pada tanggal 10 Februari 2022.

Ijoellawoffice, *Tipologi Kasus Pertanahan*, <https://ijoellawoffice.wordpress.com/2015/06/24/tipologi-kasus-pertanahan/>, dipost 24 Juni 2015, diakses pada tanggal 27 Februari 2022

Kementerian Dalam Negeri, *Visualisasi Data Kependudukan - Kementerian Dalam Negeri 2021" (Visual)*. www.dukcapil.kemendagri.go.id. Diakses tanggal 2 Februari 2022.

Kompas.com dengan judul "Lima Sengketa Tanah yang Dianggap Hambat Pembangunan di Sumatera Utara", Klik untuk baca: <https://properti.kompas.com/read/2020/07/30/104723021/lima-sengketa-tanah-yang-dianggap-hambat-pembangunan-di-sumatera-utara?page=all>. Penulis : Hilda B Alexander, Editor : Hilda B Alexander.

Pemerintah Kota Medan, *Arsip Daerah Pemerintah Kota Medan Provinsi Sumatera Utara (Kondisi Geografis)*, <http://arsip.pemkomedan.go.id/kategori/2012/11/kondisi-geografis.html>. Diakses pada tanggal 05 Februari 2022

Rahma Anjaeni, *Sepanjang 2019, Kementerian ATR/BPN tangani 3.230 kasus sengketa pertanahan*, <https://nasional.kontan.co.id/news/sepanjang-2019-kemterian-atrbpntangani-3230-kasus-sengketa-pertanahan>, diakses pada tanggal 21 Februari 2022.

Rosiana Haryanti, *Catat, Ada 2.546 Sengketa Tanah Sepanjang 2018*, <https://properti.kompas.com/read/2019/02/27/180422821/catat-ada-2546-sengketa-tanahsepanjang-2018>, diakses pada tanggal 21 Februari 2022

Sunarmi, *Membangun Sistem Peradilan di Indonesia*, dalam Repository USU: <http://library.usu.ac.id/download/fh/perdata-sunarmi3.pdf>, diakses pada 8 Juli 2019.

Vendy Yhulia Susanto, *Tahun ini, Kementerian ATR fokus tangani 1.201 sengketa pertanahan*, <https://nasional.kontan.co.id/news/tahun-ini-kementerian-atr-fokus-tangani-1201-sengketa-pertanahan>, diakses pada tanggal 21 Februari 2022.

