

## Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi

**Listijowati**  
**Fakultas Hukum Universitas Yos Soedarso**  
e-mail : [lijowati@yahoo.com](mailto:lijowati@yahoo.com)

### ABSTRAK

Timbulnya kasus-kasus sengketa tanah beberapa waktu terakhir seakan kembali menegaskan kenyataan bahwa selama 74 tahun Indonesia merdeka, negara masih belum bisa memberi jaminan hak atas tanah kepada rakyatnya. UU No. 5 Th 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria baru sebatas menandai dimulainya era baru kepemilikan tanah yang awalnya bersifat Penguasaan dan pemilikan tanah oleh pihak.

Proses penetapan hak dan pendaftaran tanah (tumpang tindih, gran suiltan, hand reform, ulayat) Letak batas, luas bidang tanah yang diakui pihak lain komunal berkembang menjadi kepemilikan individual. Dari kasus tanah bila dikaji dari permasalahan dapat dikelompokkan sebagai berikut perkembangan sifat dan substansi sengketa tanah tidak persoalan persoalan administrasi yang harus diselesaikan melalui hukum administrasi, akan tetapi merambah ke tanah politik, sosial, ekonomi, budaya, oleh karena itu dalam penyelesaian menjadi tanggung jawab bersama untuk menangani secara komprehensif, cepat, tepat dan tidak menimbulkan akses negatif.

Penyelesaian sengketa melalui penyelesaian sengketa alternatif bukan merupakan bentuk ketidakpercayaan pada lembaga peradilan, namun lebih bertujuan menghindari perselisihan yang berkepanjangan antar pihak serta membantu peran lembaga peradilan dalam menyelesaikan sengketa di masyarakat. Di lapangan peran model alternatif penyelesaian sengketa mulai mediasi lebih disukai oleh pencari keadilan karena sifat keputusannya yang luwes dengan memperhatikan kepentingan kedua pihak, dengan biaya murah, sederhana dan cepat dalam memperoleh kepastian hukum.

**Kata Kunci : Mediasi, Sengketa Tanah**

## PENDAHULUAN

Ketentuan mengenai tanah dapat kita lihat dalam UU RI No. 5 Th 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria atau yang biasa kita sebut dengan UUPA, timbulnya sengketa hukum bermula dari pengaduan sesuatu pihak yang berisi kebenaran-kebenaran dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

1. Timbulnya kasus-kasus sengketa tanah beberapa waktu terakhir seakan kembali menegaskan kenyataan bahwa selama 74 tahun Indonesia merdeka, negara masih belum bisa memberi jaminan hak atas tanah kepada rakyatnya. UU No. 5 Th 1960 tentang undang-undang pokok agraria baru sebatas menandai dimulainya era baru kepemilikan tanah yang awalnya bersifat Penguasaan dan pemilikan tanah oleh pihak tertentu (serobot merambah HBU tanpa alasan hak)
2. Proses penetapan hak dan pendaftaran tanah (tumpang tindih, gran sultan, hand reform, ulayat ) Letak batas, luas bidang tanah yang diakui pihak lain komunal berkembang menjadi kepemilikan individual.

Dari kasus tanah bila dikaji dari permasalahan dapat dikelompokkan sebagai berikut perkembangan sifat dan substansi sengketa tanah tidak persoalan administrasi yang harus diselesaikan melalui hukum administrasi, akan tetapi merambah ke tanah politik, sosial, ekonomi, budaya, oleh karena itu dalam penyelesaian menjadi tanggung jawab bersama untuk menanganinya secara komprehensif, cepat, tepat dan tidak menimbulkan akses negatif.

Konflik sering terjadi antara pemerintah dengan rakyat atau rakyat dengan perkebunan (BUMN/BUMD) yang membutuhkan tanah, karena kurangnya koordinasi antar instansi yang terkait dibidang pertanahan. Misalnya, tidak adanya sinkronisasi antara suatu sektor dengan sektor lainnya. Banyak sekali peraturan-peraturan yang tidak berjalan, atau saling bertabrakan dengan peraturan lain.

Namun keberadaan dari semua peraturan tersebut, ternyata tidak dapat meredam terjadinya kasus pertanahan yang menimbulkan keguncangan dalam masyarakat. Dalam realita banyak terjadi konflik antara pemerintah dan rakyat atau rakyat dengan pihak BUMN/BUMD yang masing-masing pihak membutuhkan tanah, sengketa pertanahan ini kita jumpai hampir pada setiap daerah yang ada di Indonesia.

Dengan adanya berbagai peraturan dan kebijakan mengenai tanah yang etlah dikemukakan, seharusnya dapat dijadikan patokan dalam dua hal yaitu : disatu pihak peraturan itu merupakan landasan bagi pihak pemerintah untuk membuat larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, dan di lain pihak ia merupakan suatu jaminan hukum bagi rakyat agar tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh pemerintah, tetapi ternyata keberadaan peraturan ini tidak dapat menjamin adanya perlindungan bagi rakyat dari tindakan sewenang-weang oleh pihak pemerintah.

Dalam undang-undang pokok agraria sendiri, yang merupakan peraturan bidang pertanahan, memang mengandung 2 dimensi yaitu :

1. Hak publik yang merupakan kewenangan negara berupa hak menguasai dari negara.
2. Hak perorangan berupa hak-hak yang dapat dipunyai seseorang untuk menjual, menghibahkan.

Sengketa tanah yang terjadi juga tidak terlepas dari perbedaan tafsir terhadap hak publik dan hak perorangan yang diatur dalam undang-undang pokok agraria. Hak publik adalah wewenang pemberian sertifikat oleh BPN sebagai pejabat TUN, sedangkan yang menyangkut hak perorangan karena proses peralihan hak.

Sengketa tanah yang timbul adalah terkait dengan warisan penerbitan sertifikat, perbuatan hukum peralihan hak atas tanah (jual beli, hibah) dan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Sumber sengketa tanah yang terjadi secara umum dapat digolongkan menjadi 5 kelompok :

- a. Sengketa disebabkan oleh kebijakan pemerintah pada masa orde baru
- b. Tumpang tindih peraturan perundang-undangan tentang sumber daya agrarian.
- c. Tumpang tindih penggunaan tanah
- d. Kualitas sumber daya manusia aparat pelaksana peraturan sumber daya agrarian.
- e. Berubahnya pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah.

Untuk mengatasi hal tersebut, upaya penanganan masalah pertanahan yang telah dilakukan selama ini melalui dua cara yaitu secara musyawarah dan didepan pengadilan. Sebagai negara yang berasaskan pancasila dan menjunjung tinggi asa musyawarah untuk mufakat, pertama-tama jika terjadi sengketa diupayakan penyelesaiannya secara musyawarah.

Dalam aspek perdata dan pidana, sengketa pertanahan merupakan kompetensi peradilan umum, sedang dalam aspek administrasi merupakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sehingga ada kemungkinan kasus-kasus yang sudah diputuskan dalam Peradilan Tata Usaha Negara dapat kembali digugat di pengadilan umum, demikian pula sebaliknya.

Putusan inkraucht (berkekuatan hukum tetap) satu kasus dapat memakan waktu bertahun-tahun lamanya. Hal ini menambah beban waktu dan tenaga aparat pertanahan dalam perkara di pengadilan yang dapat mengganggu kelancaran pelayanan pertanahan kepada masyarakat. Selain itu juga menimbulkan rasa was-was atau khawatir adanya kemungkinan gugatan terhadap produk sertifikat hak milik atas tanah yang dihasilkan.

Dengan berbelit-belitnya proses dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui pengadilan tersebut maka timbul upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dengan keluarnya undang-undang nomor 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa jo peraturan kepala BPNRI nomor 3 tahun 2011 tentang pengelolaan dan penanganan kasus pertanahan (pasal 5 huruf c). Dalam literatur ditemukan berbagai peristilahan yang pada intinya mempunyai maksud yang sama yakni Penyelesaian Sengketa Alternatif (PSA), Pilihan Penyelesaian Sengketa (PPS), Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (MAPS). Istilah “alternatif” mengandung pengertian sebagai cara penyelesaian sengketa diluar badan pengadilan negara. Penyelesaian Sengketa Alternatif sebagai bentuk “privatisasi” penyelesaian sengketa dengan mengurangi campur tangan negara (peradilan). Penyelesaian sengketa alternatif lebih mengutamakan cara-cara kooperatif sesuai pilihan mereka sendiri, melalui inisiatif dan kemauan bersama para pihak sebagai wujud aktualisasi peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan penyelesaian sengketa.

Meskipun penyelesaian melalui alternatif sengketa hanya dapat dilakukan jika perkara tersebut merupakan perkara perdata, namun perannya diharapkan dapat menyelesaikan sengketa

pertanahan dengan prinsip win-win solution. Sehingga tercipta kepastian hukum atas suatu sengketa dan dapat diterima para pihak. Penyelesaian Sengketa Alternatif (PSA) terdiri dari beberapa model terpenting, yaitu sebagai berikut:

- a. Negosiasi.
- b. Mediasi.
- c. Konsiliasi
- d. Arbitrase

Penyelesaian sengketa melalui penyelesaian sengketa alternatif bukan merupakan bentuk ketidakpercayaan pada lembaga peradilan, namun lebih bertujuan menghindari perselisihan yang berkepanjangan antar pihak serta membantu peran lembaga peradilan dalam menyelesaikan sengketa di masyarakat. Di lapangan peran model alternatif penyelesaian sengketa mulai mediasi lebih disukai oleh pencari keadilan karena sifat keputusannya yang luwes dengan memperhatikan kepentingan kedua pihak, dengan biaya murah, sederhana dan cepat dalam memperoleh kepastian hukum.

## **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah prinsip-prinsip mediasi dapat diterapkan dalam penyelesaian pertanahan ?
2. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi yang berkekuatan hukum tetap ?

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan untuk penelitian ini adalah metode normatif. Dari fakta-fakta dilapangan akan dicari permasalahan yang muncul. Kemudian permasalahan tersebut akan dielaborasi dengan beberapa sumber hukum diantaranya peraturan perundang-undangan; dogmatika hukum; teori hukum; dan doktrin mengenai hukum. Dengan begitu akan ditemukan sebuah solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan mengenai tindak pidana kealpaan pengemudi truk yang menyebabkan orang lain meninggal dunia.

Metode penelitian yang digunakan pada saat ini mengacu pada argumentasi Philipus M. Hadjon. Dimana Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa harus adanya keselarasan antara hukum yang tertulis (*Law in the book*) dengan hukum yang ada dilapangan (*Law in the action*).<sup>1</sup> Dengan begitu dalam pembahasan yang ada dalam ini pada awalnya akan membahas mengenai hukum yang tertulis yang diambil dari beberapa sumber hukum. Selanjutnya penelitian ini akan membahas mengenai hukum yang berlaku dilapangan. Ketika ditemukan ketidak selarasan antara

---

<sup>1</sup> Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, ARGUMENTASI HUKUM, Yogyakarta:UGM pers, Hal. 3

hukum yang tertulis dengan hukum yang ada dilapangan maka hal tersebut menjadi titik permasalahan.

Permasalahan yang ada kemudian akan dibahas dengan beberapa sumber hukum yang terkait dengan penelitian ini. Dengan demikian dapat ditemukan beberapa solusi yang tidak bertentangan dengan hukum yang ada. Hal ini dikarenakan ketika sebuah solusi masih bertentangan dengan hukum maka akan menimbulkan sebuah permasalahan yang baru.

## PEMBAHASAN

### 1. Prinsip-Prinsip Mediasi Dapat Diterapkan Dalam Penyelesaian Pertanahan

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penanganan kasus pertanahan menurut peraturan kepala BPN RI No. 3 Th 2011 tentang pengolahan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan sebagaimana diatur dalam pasal 26 yang berfungsi sebagai :

- 1) Penanganan kasus pertanahan dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
- 2) Penanganan kasus pertanahan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 untuk memastikan tidak terdapat tumpang tindih pemanfaatan, tumpang tindih penggunaan, tumpang tindih penguasaan dan tumpang tindih pemilikan tanah.
- 3) Penanganan kasus pertanahan untuk memastikan pemanfaatan, penguasaan, penggunaan dan pemilikan sesuai ketentuan perundang-undangan serta bukti kepemilikan tanah bersifat tunggal untuk setiap bidang tanah yang diperselisihkan.

#### **Pasal 27 :**

- 1) Berdasarkan rekomendasi penanganan sengketa pertanahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat 2 selanjutnya dilakukan :
  - a. Penelitian/pengolahan data pengaduan.
  - b. Penelitian lapangan.
  - c. Penyelenggaraan gelar kasus.
  - d. Penyusunan risalah pengolahan data.
  - e. Penyiapan berita acara/surat/keputusan dan/atau
  - f. Monitoring dan evaluasi terhadap hasil penanganan sengketa.
- 2) Dalam kaitannya dengan sengketa tertentu sebagaimana dalam pasal 14 ayat 3 dan/atau dipandang penting oleh kepala BPN RI dalam penanganan dapat dibentuk tim.

#### **Pasal 28 :**

- 1) Penanganan sengketa dilakukan dengan jangka waktu penyelesaian paling lama 3 bulan sejak diterimanya pengaduan atau informasi sengketa.
- 2) Untuk penanganan sengketa sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 ayat 2, batas waktu penyelesaian dapat diperpanjang dengan persetujuan kakan, kakanwil dan deputi.

- 3) Kakan, kakanwil, dan direktur di lingkup kedibutian bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanaan, melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap penanganan sengketa sesuai kewenangannya.

**Pasal 29 :**

- 1) Kegiatan penelitian data pengaduan sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 ayat 1 huruf a meliputi :
  - a. Penelitian kelengkapan dan keabsahan dari pengadu.
  - b. Penelitian data dari pengadu.
  - c. Pencocokan kronologi sengketa.
  - d. Analisis aspek yuridis, fisik dan administrasi.
- 2) Untuk kelengkapan data yang diperlukan dalam penanganan sengketa dapat dilakukan dengan mencari data dari pengadu, arsip di BPN RI, kantor wilayah badan pertanahan nasional, kantor pertanahan, instansi terkait dan lain-lain.
- 3) Untuk melengkapi data yuridis, data fisik atau data lain yang dapat dilakukan kegiatan penelitian lapangan.

**Pasal 30 :**

- 1) Kegiatan penelitian lapangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 ayat 1 huruf b antara lain :
  - a. Penelitian keabsahan atau kesesuain data dengan sumbernya.
  - b. Pencarian keterangan dari saksi-saksi yang etrkait kasus.
  - c. Peninjauan fisik tanah obyek yang diperselisihkan.
  - d. Penelitian batas tanah, gambar situasi, peta bidang atau surat ukur dan,
  - e. Kegiatan lainnya yang diperlukan.
- 2) Kegiatan penelitian lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilaksanakan berdasarkan surat tugas :
  - a. Deputi atau direktur di lingkup kedeputian bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan ditingkat BNPN RI, dengan tembusan disampaikan kepada :
    1. Kepala BNPN RI untuk surat tugas yang diterbitkan oleh deputi.
    2. Deputi untuk surat tugas yang diterbnitkan direktur.
  - b. Kakanwil atau kanbid, ditingkat kantor wilayah BNPN dengan tembusan disampaikan kepada :
    1. Deputi untuk surat tugas yang diterbitkan kakanwil.
    2. Kakanwil untuk surat tugas yang diterbitkan oleh kabid.
  - c. Kakan atau kasi, ditingkat kantor pertanahan dengan tembnusan disampaikan kepada :
    1. Kakanwil untuk surat tugas yang diterbitkan oleh kakan.
    2. Kakan untuk surat tugas diterbitkan oleh kasi.
- 3) Surat tugas sebagaimana dimaksud pada ayat 2 paling sedikit memuat nama petugas, jabatan dan lokasi obyek tanah yang diteliti.

Yang dapat diselesaikan peradilan umum adalah mengurai hak atas tanahnya, sedangkan sertifikat merupakan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara, maka pembatalan suatu keputusan TUN adalah wewenang instansi yang menerbitkan keputusan TUN dan

bila terjadi sengketa TUN akibat dikeluarkan sertifikat dengan tidak hati-hati diselesaikan melalui peradilan TUN.

Sesuai dengan undang-undang no. 9 tahun 2004 dan undang-undang no. 5 tahun 2009 tentang perubahan atas undang-undang no. 5 tahun 1986 tentang peradilan TUN disebutkan bahwa kewenangan dari peradilan TUN sesuai dengan ketentuan dalam pasal-pasal sebagai berikut :

- a. Pasal 2 menyatakan bahwa peradilan TUN adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa TUN.
- b. Pasal 5 ayat 1 kekuasaan kehakiman dilingkungan peradilan TUN dilaksanakan oleh :
  - Pengadilan TUN
  - Pengadilan tinggi TUN
- c. Pasal 50, peradilan TUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan sengketa TUN ditingkat pertama.
- d. Pasal 51 :
  - Pengadilan tinggi TUN bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan sengketa TUN di banding.
  - Pengadilan tinggi TUN bertugas dan berwenang memutuskan ditingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan TUN di dalam daerah hukumnya.
  - Pengadilan tinggi TUN bertugas dan berwenang, memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa TUN sebagaimana dimaksud dalam pasal 48.

Menurut peraturan menteri negara agrarian no. 9 tahun 1999 penyelesaian sengketa pertanahan yang bersifat administrasi, dapat dilakukan proses pengaduan terlebih dahulu kepada instansi yang mengeluarkan keputusan berupa sertifikat dalam hal ini adalah BPN. Dengan melakukan proses pengaduan dan keberatan terhadap BPN dapat mempercepat selesainya sengketa pertanahan yang bersifat administrasi, sebelum membawa perkara tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Pengajuan pengaduan dan keberatan atas sertifikat yang dikeluarkan BPN lebih awal akan meminimalkan dampak telah dilakukan tahapan pengaduan dan keberatan terhadap putusan BPN pihak yang bersengketa belum merasa puas, maka dapat mengajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan dikeluarkan peraturan presiden nomor 10 tahun 2006 dan peraturan kepala BPN RI no. 3 tahun 2011 tentang pengelolaan pengkajian dan penanganan kasus pertanahan, badan pertanahan nasional melaksanakan tugas penanganan sengketa dan konflik pertanahan, salah satunya berbentuk mediasi. Hal itu tercantum dalam pasal 23 peraturan presiden nomor 10 tahun 2006, yaitu : dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 22, deputi bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan menyelenggarakan :

- Perumusan kebijakan teknis dibidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan.

- Pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah sengketa dan konflik pertanahan.
- Penanganan masalah sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non hukum.
- Penanganan perkara pertanahan.
- Pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitas dan lainnya.
- Pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan yang berkaitan dengan pertanahan.
- Penyiapan pembatalan dan penghentian hubungan hukum antar orang, dan atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyelesaian sengketa pertanahan khususnya yang bersifat keperdataan melalui lembaga peradilan umum menjadi pilihan sebagian masyarakat untuk mencari keadilan. Namun yang terjadi adalah tidak adanya kepastian hukum terhadap perkara yang diajukan ke pengadilan tersebut. Dalam sengketa pertanahan dibutuhkan pemikiran yang lebih panjang dan tidak hanyut dalam emosi dari para pihak. Kesadaran dan pengetahuan tentang hukum yang cukup bagi masyarakat akan mengurangi sengketa dan mempercepat penyelesaian sengketa pertanahan.

Dengan sistem peradilan di negara kita yang bertingkat mulai dari tingkat pengadilan negeri, pengadilan negeri dan mahkamah agung membuat penyelesaian sengketa memakan waktu yang lama. Pihak yang tidak puas akan keputusan pengadilan tingkat satu akan melakukan banding ke tingkat dua, kemudian ke tingkat kasasi, bahkan tidak puas akan keputusan mahkamah agung melanjutkan dengan mengajukan peninjauan kembali. Dengan banyaknya tingkatan peradilan tersebut membutuhkan waktu dan biaya yang besar hanya untuk keadilan yang semu. Beban perkara yang menumpuk di pengadilan juga menyebabkan penyelesaian sengketa pertanahan yang diajukan oleh para pihak menjadi terkatung-katung nasibnya tanpa ada kepastian hukum. Seringkali upaya hukum yang demikian itu memang sengaja dimanfaatkan bagi seseorang yang walaupun mereka menyadari bahwa mereka adalah pihak yang dalam posisi lemah, namun upaya hukum itu ditempuh guna dapat menunda pelaksanaan pembayaran yang diwajibkan kepadanya. Dengan adanya rentang waktu upaya hukum tersebut maka pihak yang kalah tadi minimal ada waktu untuk memenuhi kewajibannya tersebut.

## **2. Penyelesaian Sengketa Pertanahan dengan Mediasi**

Lembaga mediasi di Indonesia dahulu lebih maju dari negara lain. Hukum acara perdata yaitu HIR pasal 130 dan RBg pasal 154 misalnya telah menagtur lembaga perdamaian, dimana hakim yang mengadili wajib mendamaikan lebih dahulu pihak yang berperkara sebelum perkaranya diperiksa secara ajudikasi, selain itu dikeluarkan SEMA no. 1 tahun 2002 tentang pemberdayaan lembaga perdamaian dalam pasal 130 HIR/154 RBg. Sementara tentang mediasi atau Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) di luar pengadilan diatur dalam pasal 6 undang-undang no. 30 tahun 1999 tentang APS. Lembaga-lembaga APS bisa dijumpai secara luas dalam berbagai bidang seperti undang-undang bidang lingkungan hidup, pertumbuhan, perlindungan konsumen dan sebagainya.

MA RI telah mengeluarkan peraturan MA no. 2 tahun 2003 tentang prosedur mediasi, pengadilan yang mewajibkan pihak yang bersengketa perdata, lebih dahulu

menempuh prose mediasi. Yaitu melalui perundingan antara pihak yang bersengketa dengan bantuan pihak ketiga yang netral dan tidak memiliki kewenangan memutuskan (mediator). Berkaitan dengan hal itu, MA mewajibkan penggunaan jasa mediasi sebagai upaya memaksimalkan perdamaian sebagaimana diatur dalam pasal 30 HIR dan pasal 154 RBg. Peraturan MA RI no. 2 tahun 2003 menyediakan pilihan kepada para pihak yang bersengketa menggunakan jasa mediator yang tersedia di Pengadilan negeri atau menggunakan jasa mediator diluar pengadilan. Oleh karena itu, kehadiran MA RI no. 2 tahun 2003 membuka peluang bagi seseorang menjalankan fungsi mediator sebagai sebuah profesi penuh atau profesi tambahan (sampingan).

Hukum acara yang berlaku selama ini baik pasal 130 HIR atau pasal 154 RBg, mendorong para pihak yang bersengketa untuk menempuh proses mediasi yang dapat diintensifkan dengan cara menggabungkan proses mediasi ke dalam prosedur berperkara di pengadilan negeri, siring terentuknya peraturan perundang-undangan dan dengan memerhatikan wewenang MA dalam mengatur acara peradilan yang belum cukup diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka demi kepastian, ketertiban dan kelancaran dalam proses mendamaikan para pihak dalam menyelesaikan suatu sengketa perdata, kedua aturan tersebut menjadi landasan, untuk itu kemudian MA mengeluarkan PERMA No. 1 Tahun 2003 tentang prosedur mediasi di pengadilan.

Berdasarkan pasal 23 c peraturan presiden RI no. 10 tahun 2006 tentang badan pertanahan nasional yang antara lain, mengatakan bahwa deputi bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pada BPN menyelenggarakan fungsi pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lain-lain. Ketentuan pasal 23 peraturan pemerintah No. 10 Tahun 2006 memperlihatkan kebijakan pemerintah untuk menggunakan mediasi sebagai salah satu cara untuk penyelesaian sengketa pertanahan. Sebelum keluarnya peraturan pemerintah no. 10 tahun 2006, pendekatan muyawarah mufakat pada dasarnya merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa pertanahan. Namun, penggunaan istilah mediasi baru secara eksplisit dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2006. Hal ini tidak terlepas dari gejala semakin populernya istilah mediasi dalam lingkup ilmu hukum dan para pembuat kebijakan maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tidak ada ketentuan hukum yang rinci tentang penggunaan mediasi dalam konteks sengketa pertanahan. Ketentuan yang ada hanya berbentuk petunjuk teknis yang diterbitkan oleh BPN no. 5/Jaknis/D.V/2007 tentang mekanisme pelaksanaan mediasi dari konsiderans petunjuk teknis tersebut dapat diketahui, bahwa salah satu undang-undang yang menjadi dasar adalah undang-undang no. 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Undang-undang ini secara tegas mengatur bahwa penggunaan arbitrase maupun alternatif penyelesaian sengketa bersifat sekarela. Dengan demikian, penggunaan mediasi untuk sengketa pertanahan juga bersifat sekarela.

Dalam kaitannya dengan mediasi, pasal 6 ayat 3 undang-undang nomor 30 tahun 1999 menyebutkan bahwa : 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.

Mediator tugasnya hanya membantu pihak-pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan masalahnya dan tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan. Dengan kata lain mediator disini hanya bertindak sebagai fasilitator saja. Dengan mediasi diharapkan dicapai titik temu penyelesaian masalah atau sengketa yang dihadapi para pihak, yang selanjutnya akan dituangkan sebagai kesepakatan bersama. Pengambilan keputusan tidak berada pada mediator tetapi berada ditangan para pihak yang bersengketa.

Mediasi mempunyai sifat yang tidak formal, kemauan sekarela dari para pihak, melihat kedepan, kooperatif dan berdasarkan kepentingan para pihak. Dengan bekal berbagai kemampuan yang dimilikinya, mediator diharapkan mampu melaksanakan perannya untuk menganalisis suatu sengketa (dalam hal ini sengketa pertanahan) yang dibawa oleh para pihak yang bersengketa tersebut. Mediator kemudian mendesain serta mengendalikan proses mediasi untuk menuntun para pihak mencapai suatu kesepakatan yang sehat serta membantu pertukaran informasi dan proses tawar menawar para pihak. Seperti halnya hakim, mediator harus dapat tidak berpihak dan bersifat netral pada para pihak, tetapi mediator tidak mencampuri untuk memutuskan dan menetapkan suatu keluaran substantive, para pihak sendiri yang akan memutuskan apakah mereka setuju atau tidak.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang bisa diterima pihak bersengketa, bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan harus bersifat netral. Sedangkan hasil akhir dari sebuah mediasi adalah kesepakatan para pihak. Oleh karena hasil akhir-akhir yang akan dicapai adalah kesepakatan, maka hanya sengketa-sengketa perdata dibidang pertanahan saja yang mungkin untuk diselesaikan melalui proses perdamaian para pihak, sesuai dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 pasal 6 ayat 1 bahwa sengketa yang dapat diselesaikan adalah sengketa perdata, yaitu : 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.

Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa di pengadilan negeri, maka berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2008, maka harus ditempuh terlebih dulu proses mediasi. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 ayat 1 peraturan mahkamah agung bahwa semua perkara perdata yang diajukan ke pengadilan tingkat pertama wajib terlebih dahulu diselesaikan melalui perdamaian dengan bantuan mediator.

Menurut ketentuan pasal 17 dan pasal 18 peraturan MARI No. 01 Tahun 2008 tentang prosedur mediasi di pengadilan dinyatakan sebagai berikut :

Pasal 17 berbunyi :

- 1) Jika mediasi menghasilkan kesepakatan perdamaian para pihak dengan bantuan mediator wajibkan merumuskan secara tertulis kesepakatan yang dicapai ditanda tangani oleh para pihak dan mediator.
- 2) Jika dalam proses mediasi para pihak diwakili oleh kuas huku, para pihak wajib menyatakan secara tertulis persetujuan atas kesepakatan yang dicapai.

- 3) Sebelum para pihak menandatangani kesepakatan, mediator memeriksa materi kesepakatan perdamaian untuk menghindari ada kesepakatan yang bertentangan dengan hukum atau yang tidak dapat dilaksanakan atau yang menurut itikad tidak baik.
- 4) Para pihak wajib menghadap kembali kepada hakim pada hari sidang yang telah ditentukan untuk memberitahu kesepakatan perdamaian.
- 5) Para pihak dapat mengajukan kesepakatan perdamaian kepada hakim untuk dikeratkan dalam bentuk akta perdamaian.
- 6) Jika para pihak tidak menghendaki kesepakatan perdamaian dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian kesepakatan perdamaian harus memuat klausul pencabutan gugatan dan atau klausa yang menyatakan perkara telah selesai.

Pasal 18 berbunyi :

- 1) Jika setelah batas waktu maksimal 40 hari kerja sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat 3, para pihak tidak mampu menghasilkan kesepakatan atau karena sebab-sebab yang terkandung dalam pasal 15, mediator wajib menyatakan secara tertulis bahwa proses mediasi telah gagal dan memberitahukan kegagalan kepada hakim.
- 2) Segera setelah menerima pemberitahuan tersebut, hakim melanjutkan pemeriksaan perkara sesuai ketentuan hukum acara yang berlaku.
- 3) Pada tiap tahapan pemeriksaan perkara, hakim pemeriksa perkara tetap berwenang untuk mendorong atau mengusahakan perdamaian hingga sebelum pengucapan putusan.
- 4) Upaya perdamaian sebagaimana dimaksud dalam ayat 3 berlangsung paling lama 14 hari kerja sejak hari para pihak menyampaikan keinginan berdamai kepada hakim pemeriksa perkara yang bersangkutan.

Mediator berkewajiban menyatakan mediasi telah gagal jika salah satu pihak atau para pihak atau kuat hukumnya telah dua kali berturut-turut tidak menghadiri pertemuan mediasi sesuai jadwal pertemuan mediasi yang telah disepakati atau telah dua kali berturut-turut tidak menghadiri pertemuan mediasi tanpa alasan setelah dipanggil secara patut.

Jika setelah proses mediasi berjalan, mediator memahami bahwa dalam sengketa yang sedang di mediasi melibatkan asset atau harta kekayaan atau kepentingan yang nyata-nyata berkaitan dengan pihak lain yang berkepentingan tidak dapat menjadi salah satu pihak dalam proses mediasi, mediator dapat menyampaikan kepada para pihak dan hakim pemeriksa bahwa perkara yang bisa tidak layak untuk di mediasi dengan alasan para pihak tidak lengkap.

Berdasarkan pasal 18 peraturan mahkamah agung no. 01 tahun 2008, jika dalam waktu yang telah ditetapkan mediasi tidak menghasilkan kesepakatan, mediator wajib menyatakan secara tertulis bahwa proses mediasi telah gagal dan memberitahukan kegagalan tersebut kepada hakim di pengadilan negeri yang sedang menangani perkara tersebut. Jadi, setelah diterimanya pemberitahuan tertulis tentang kegagalan mediasi, hakim melanjutkan pemeriksaan perkara sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku.

Hasil akhir dari mediasi adalah kesepakatan para pihak yang bersengketa. Sebagaimana kesepakatan pada umumnya maka kesepakatan hasil mediasi tidak mempunyai kekuatan eksekutorial. Oleh karena itu untuk dapat melaksanakan kesepakatan hasil mediasi hanya tergantung dari itikat baik para pihak. Apabila salah satu pihak dengan sengaja tidak mau melaksanakan kesepakatan dari hasil proses mediasi, maka kesepakatan tersebut tidak dapat dipaksakan untuk dilaksanakan.

Mediasi yang dilaksanakan di pengadilan negeri yang merupakan pelaksanaan dari peraturan mahkamah agung nomor 01 tahun 2008, mengatur tentang kesepakatan yang dicapai pada proses mediasi tersebut. Kesepakatan yang dihasilkan dalam proses mediasi di pengadilan dirumuskan secara tertulis dan ditandatangani oleh para pihak. Dalam kesepakatan yang dihasilkan tersebut wajib memuat klausul pencabutan perkara atau pernyataan perkara telah selesai, dan para pihak memberitahukan kepada hakim bahwa telah tercapai kesepakatan. Hakim kemudian dapat mengukuhkan kesepakatan tersebut sebagai suatu akta perdamaian.

Fakta bahwa kesepakatan mediasi diluar pengadilan hanya berstatus sebagai kontrak atau perjanjian, maka selalu timbul kemungkinan bahwa salah satu pihak melakukan ingkar janji (wanprestasi). Jika hal ini terjadi, maka upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak lainnya adalah dengan cara mengajukan gugatan atas dasar cidera janji atau wanprestasi. Upaya hukum seperti ini membuat proses mediasi mungkin oleh sebagian orang dipandang sebagai sebuah kesia-siaan karena proses mediasi dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak beritikat baik ketika menempuh proses mediasi. Keadaan hukum seperti ini juga membuat sebagian orang melihat proses mediasi tidak menarik untuk digunakan karena hanya membuang-buang waktu, lebih-lebih dalam masyarakat yang anggota-anggotanya sudah saling tidak mempercayai, maka kontrak atau perjanjian tidak lagi memiliki nilai-nilai hukum dan moral yang tinggi sehingga mereka cenderung melupakan adagium yang berlaku univmursal : *pacta sunt seruanda*, yang berarti perjanjian harus ditaati, orang dengan mudah ingkar janji atas apa yang telah disepakatinya.

Menyadari kenyataan-kenyataan seperti itu dan kelemahan potensial pada proses mediasi, pembuat undang-undang no. 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa (LN tahun 1999 No. 138) mengatur sebuah mekanisme hukum yang dimasukkan untuk memperkuat kekuatan hukum dari kesepakatan mediasi, yaitu pasal 6 ayat 7. Pasal 6 ayat 7 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 menegaskan bahwa kesepakatan penyelesaian sengketa secara tertulis bersifat final dan mengikat para pihak untuk melaksanakan dengan itikat baik serta wajib didaftarkan di pengadilan negeri memiliki kekuatan hukum eksekutorial seperti halnya putusan arbiter, Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tidak memberi kejelasan dan kepastian. Selain itu, dalam berbagai seminar para hakim berpendapat bahwa mekanisme hukum sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat 7 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tidak dapat diterapkan karena pengadilan berfungsi sebagai instansi penyelesaian sengketa bukan sebagai instansi penguatan kesepakatan mediasi. Selain itu, para hakim juga berpendapat bahwa hukum acara perdata Indonesia hanya mengatur soal penyelesaian sengketa bukan masalah yang telah diselesaikan diluar pengadilan kemudian dikuatkan oleh pengadilan. Oleh sebab itu,

hingga saat ini bukan ada realisasi dari mekanisme pasal 6 ayat 7 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999. Namun, dengan dikeluarkannya Peraturan MA No. 1 Tahun 2008 tentang prosedur mediasi di pengadilan, kesepakatan-kesepakatan penyelesaian sengketa diluar pengadilan dapat diajukan kepada pengadilan tingkat pertama dilingkup pengadilan umum dan peradilan agama untuk kemudian dikuatkan dengan apa yang dinamakan akta perdamaian.

Perdamaian ditingkat banding, kasasi, peninjauan kembali menurut Peraturan MA No. 01 Tahun 2008 diatur dalam :

- Para pihak, atas dasar kesepakatan mereka, dapat menempuh upaya perdamaian terhadap perkara yang sedang dalam proses banding, kasasi atau peninjauan kembali yang sedang diperiksa pada tingkat banding, kasasi dan peninjauan kembali sepanjang perkara itu belum diputus.
- Kesepakatan para pihak untuk menempuh perdamaian wajib ditampilkan secara tertulis kepada ketua PTP yang mengadili.
- Ketua PTP yang mengadili segera memberitahukan kepada ketua PTB yang berwenang atau ketua MA tentang kehendak para pihak untuk menempuh perdamaian.
- Jika perkara yang bersangkutan sedang diperiksa ditingkat banding, kasasi atau peninjauan kembali majelis hakim pemeriksa ditempat banding, kasasi dan peninjauan kembali wajib menunda pemeriksaan perkara yang tersebut selama 14 hari kerja sejak menerima pemberitahuan tentang kehendak para pihak menempuh perdamaian.
- Jika berkas atau memori banding, kasasi dan peninjauan kembali belum dikirimkan. Ketua PTP yang tersebut wajib menunda pengiriman berkas atau memori banding, kasasi dan peninjauan kembali untuk memberi kesempatan para pihak mengupayakan perdamaian secara tertulis kepada majelis hakim tingkat banding, kasasi atau peninjauan kembali untuk dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian.
- Akta perdamaian ditandatangani oleh majelis hakim banding, kasasi atau peninjauan kembali 30 hari kerja dicatat dalam register induk perkara.
- Dalam hal terjadi sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 ayat 5 peraturan ini, jika para pihak mencapai kesepakatan perdamaian yang telah diteliti oleh ketua PTP atau hakim yang ditunjuk oleh ketua pengadilan tingkat pertama dan para pihak mengirimkan perdamaian tersebut dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian, berkas dan kesepakatan perdamaian tersebut dikirimkan ke pengadilan tingkat banding atau MA.

Para pihak bersepakatan akan hasil proses mediasi dan melakukan pencabutan atau perkara yang didaftarkan di pengadilan negeri.

Apabila para pihak memilih pilihan ini, maka hasil mediasi tersebut sama dengan hasil mediasi diluar pengadilan yaitu kesepakatan para pihak. Kesepakatan yang disetujui para pihak tersebut sama dengan perjanjian yang mengikat para-pada pihak di dalamnya, sesuai dengan pasal 1338 kitab undang-undang hukum perdata yaitu :

Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka membuatnya Jadi walaupun suatu kesepakatan tidak mempunyai kekuatan eksekutorial, tetapi apabila terjadi salah satu pihak tidak melaksanakan hasil kesepakatan

tersebut, maka seperti perjanjian pada umumnya pihak tersebut dapat digugat dengan dasar wanprestasi. Oleh karena itu, meskipun kesepakatan dalam proses mediasi tidak harus tertulis tetapi agar tidak terjadi perbedaan persepsi dalam pelaksanaan atau pengingkaran terhadap hasil kesepakatan, maka kesepakatan dari hasil mediasi sebaiknya dituangkan dalam suatu perjanjian tertulis yang ditandatangani para pihak. Dalam kesepakatan tersebut dengan jelas dituliskan klausul-klausul yang disepakati dan tidak menimbulkan penafsiran ganda.

## **KESIMPULAN**

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas, berikut ini dikemukakan beberapa saran yang mungkin dapat bermanfaat bagi semua pihak :

- a. Bahwa mediasi dapat dijadikan alternatif penyelesaian sengketa dalam bidang pertanahan selain melalui penyelesaian di pengadilan. Bahwa prinsip-prinsip mediasi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan penyelesaian sengketa alternatif dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2008. Dari penelitian ditemukan beberapa prinsip dalam pelaksanaan mediasi, yakni prinsip penyelesaian sengketa perdata, prinsip kebebasan memilih mediator, prinsip kerahasiaan proses mediasi, prinsip pelaksanaan hasil mediasi berdasarkan etika baik, prinsip biaya mediasi ditanggung para pihak, prinsip kebebasan para pihak dalam menentukan tempat pelaksanaan mediasi.
- b. Agar kesepakatan dari hasil mediasi dapat mengikat para pihak dan mempunyai kekuatan eksekutorial serta tidak menimbulkan sengketa baru, maka diperlukan tindakan selanjutnya dan dalam waktu yang tidak terlalu lama melaksanakan hasil kesepakatan mediasi tersebut.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta:UGM pers, Hal. 3

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-undang No. 5 Tentang Pokok Agraria

Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Th 2011 Tentang Pengolahan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan